

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 2, Planung und Migration: Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität ; 6. Junges Forum der ARL, 21. bis 23. Mai 2003 Hannover

Wiechmann, Thorsten (Ed.); Fuchs, Oliver (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiechmann, T., & Fuchs, O. (Hrsg.). (2004). *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 2, Planung und Migration: Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität ; 6. Junges Forum der ARL, 21. bis 23. Mai 2003 Hannover* (Arbeitsmaterial, 307). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285580>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 2

Planung und Migration

Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen
von sozialräumlicher Mobilität

Thorsten Wiechmann, Oliver Fuchs (Hrsg.)



AM Nr. 307
Best.-Nr. 307
ISBN 3-88838-307-2
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2004
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop auf der ARL-Homepage:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de



Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 2

Planung und Migration

Determinanten, Folgen und raumplanerische
Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

6. Junges Forum der ARL

21. bis 23. Mai 2003 Hannover

Thorsten Wiechmann, Oliver Fuchs (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Markus Beier, Dipl.-Geogr., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Susanne Dahm, Dipl.-Ing., Institut für Städtebau und Landesplanung,

Universität Karlsruhe, Korrespondierendes Mitglied der ARL

E.-Jürgen Flöthmann, Dr., Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik,

Universität Bielefeld

Oliver Fuchs, Dipl.-Ing., Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung

GmbH, Universität Hannover

Knut Henkel, Dipl.-Ing., Baurat z.A., Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Oliver Ibert, Geographisches Institut, Sozioökonomie des Raumes, Bonn

Andrea Janßen, Institut für Soziologie, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Thilo Lang, Dipl.-Ing., Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS),

Erkner

Christian Langhagen-Rohrbach, Dr., Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regio-

nalforschung, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt, Korrespondierendes

Mitglied der ARL

Kai-Uwe Margraf, Dipl.-Ing. (FH), Landschaftsarchitektur European Urban Studies,

Erfurt

Antje Matern, Wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Raumentwicklung, Fakultät Forst-,

Geo-, Hydrowissenschaften, Technische Universität Dresden,

Ingo Neumann, Dipl.-Geogr., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Ayça Polat, Institut für Soziologie, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Axel Priebes, Prof. Dr., Erster Regionsrat, Region Hannover, Dezernat Ökologie und

Planung, Hannover, Ordentliches Mitglied der ARL

Nicole Schäfer, Dipl.-Ing. Raumplanung, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raum-

ordnung, Universität Kaiserslautern

Frank Schwartze, Lehrstuhl Städtebau, BTU Cottbus

Stefan Siedentop, Dr., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden,

Korrespondierendes Mitglied der ARL

Simone Strähle, Dipl.-Ing., Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar,

Korrespondierendes Mitglied der ARL

Sascha Vogler, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner

Thorsten Wiechmann, Dr., Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden,

Korrespondierendes Mitglied der ARL

Katrin Wolter, Dipl.-Geogr., Landkreis Holzminden, Amt für Planung, Naturschutz und

Bauaufsicht, Holzminden

Horst Zimmermann, Prof.(em.) Dr. Dr. h.c., Marburg, Präsident der ARL, Ordentliches

Mitglied der ARL

Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR „Natürliche Grundlagen/ Informationssysteme“

Leitung: Dr. Volker Wille (Wille@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort	Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels – Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der ARL	VII
<i>Oliver Fuchs, Thorsten Wiechmann</i>	Planung und Migration – Trends, Herausforderungen und offene Fragen – Einführung	1
Referate		
<i>Horst Zimmermann</i>	Ageing – Wanderung – Schrumpfung. Ein Problemaufriss nach Siedlungsstrukturtypen	7
<i>E.-Jürgen Flöthmann</i>	Planung und Migration – Auswirkungen der Migration auf regionaldemographische Entwicklungen und Planungen	16
<i>Stefan Siedentop</i>	Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche?	28
<i>Axel Prieb</i>	Aktuelle Trends der Bevölkerungsentwicklung aus der planungspraktischen Sicht in der Region Hannover	39
Arbeitsgruppen		
1 Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen		
<i>Oliver Fuchs, Ingo Neumann</i>	Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende Regionen	43
<i>Christian Langhagen-Rohrbach</i>	Leitbilder für Regionen mit räumlich differenzierten Entwicklungstendenzen – Das Beispiel des Leitbilds für den Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main	45
<i>Nicole Schäfer</i>	Regionale Netzstädte – Zukünftige Chance für die Regionalentwicklung?	52
<i>Ingo Neumann</i>	Der Leitbildprozess in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec	61
<i>Thilo Lang, Sascha Vogler</i>	Neue Leitbilder vor dem Hintergrund stadtreionaler Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland?	71

2 Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung

<i>Knut Henkel</i>	Zuwanderung als Aufgabe räumlicher Planung?	85
<i>Andrea Janßen, Ayça Polat</i>	Über Ressourcen und Restriktionen: Die Rolle des Stadtteils für die Integration von Migranten	88
<i>Oliver Ibert</i>	Soziale Innovationen als ‚böartige Probleme‘. Lehren aus einem Modellprojekt zur Integration von Migrantinnen und Migranten	100

3 Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

<i>Simone Strähle, Katrin Wolter</i>	Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung	110
<i>Markus Beier</i>	Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung	116
<i>Susanne Dahm</i>	Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg – Ostdeutschland als Laboratorium für den Umgang mit zunehmenden Disparitäten?	126
<i>Kai-Uwe Margraf</i>	Chancen für Nachhaltigkeit und Kulturlandschaftsentwicklung durch demographische Schrumpfung?	136
<i>Antje Matern</i>	Wachstum und Schrumpfung in US-amerikanischen Stadtregionen und planerischer Umgang mit sozial-räumlichen Wanderungsprozessen – das Beispiel der Stadtregion Cleveland	149
<i>Frank Schwartze</i>	Abbau, Umbau, Aufbau – Perspektiven des städtebaulichen Planens in der schrumpfenden Stadt	159

Kurzfassungen / Abstracts	170
----------------------------------	-----

Anhang:	183
----------------	-----

1. Programm des Jungen Forums in Hannover
2. Teilnehmerliste des Jungen Forums in Hannover
3. Das Junge Forum 2003 im Bild
4. Bisher erschienene Veröffentlichungen des Jungen Forums und zum Forschungsschwerpunkt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“

Vorwort

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels - Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der ARL

Demographischer Zeitenwechsel

Die Konsequenzen des demographischen Wandels sind zwar keine neue, aber eine zunehmend dramatische Thematik. Abnahme und Alterung der Bevölkerung sind in Europa weit verbreitete Phänomene, die jedoch Deutschland, vor allem seine ostdeutschen Regionen, in besonderem Maße betreffen.

Bereits seit den 1970er Jahren liegt die Fertilitätsrate der westdeutschen Bevölkerung unter dem Bestandserhaltungsniveau. Die Einwohnerzahl schrumpft von Generation zu Generation um rund ein Drittel. In den neuen Ländern vollzog sich nach der deutschen Vereinigung ein noch dramatischerer "Absturz" der Geburtenraten, der auf globaler und europäischer Ebene seinesgleichen sucht. Die verbleibende Bevölkerung unterliegt in Ost und West einer starken Alterung.

Nach den vorliegenden Prognosen werden Abnahme der Bevölkerung und Alterung weiter "an Fahrt gewinnen". Der Rückgang kinderreicher Familien und die Zunahme von Single-Haushalten sind schon säkulare Trends. Mittlerweile reicht jedoch auch der Zuwanderungsüberschuss nicht mehr aus, um den Geburtenrückgang auszugleichen. In einzelnen Gemeinden, insbesondere der ostdeutschen Länder, wird die Bevölkerung innerhalb weniger Jahre um bis zu einem Drittel zurückgehen. Ein demographischer Zeitenwechsel zeichnet sich ab.

Regionale Auswirkungen der demographischen Entwicklung

Der demographische Wandel wird sich räumlich sehr differenziert auswirken. Es wird Gewinner- und Verliererregionen geben. In Teilräumen der ostdeutschen Länder ist in naher Zukunft eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte zu erwarten. Die regionalen Verteilungskämpfe um demographische bzw. Humanpotenziale werden deutlich zunehmen. Disparitätenprobleme sowie soziale Polarisierung und Segregation werden auf allen räumlichen Ebenen an Bedeutung gewinnen.

Gerade unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung ergibt sich ein umfassender, regional unterschiedlicher Anpassungsbedarf der Siedlungs- und Infrastruktur. Hierbei unterscheidet sich der Handlungsbedarf zwischen urbanen, suburbanen, ländlich-stadtnahen und ländlich-peripheren, strukturschwachen Regionen sowie zwischen west- und ostdeutschen Räumen stark.

Insbesondere die Tragfähigkeit dünn besiedelter ländlicher Regionen ist gefährdet. Dies betrifft zurzeit noch in erster Linie ostdeutsche Regionen. Die wirtschaftliche Situation konnte dort in vielen Teilräumen nicht stabilisiert werden. Die Versorgung mit Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur, mit privaten Dienstleistungen und Handelsangeboten unterschreitet zunehmend die üblichen Mindeststandards und Tragfähigkeitsgrenzen.

Aber auch städtische Regionen sind mit starken Einwohnerrückgängen konfrontiert, zunächst wiederum insbesondere in Ostdeutschland. Zum einen wurden die dortigen Klein- und Mittelstädte bereits zu DDR-Zeiten aufgrund der staatlich gelenkten Investitionen vernachlässigt und erfuhren schon damals Migrationsverluste, vor allem zugunsten von Berlin und ausgewählten Bezirksstädten. Zum anderen führten „Stadtgründungen“ wie Schwedt, Hoyerswerda oder Eisenhüttenstadt zu einer ökonomischen Monostruktur. Nach der Wiedervereinigung kam es in

diesen Städten zum Wegbrechen der ökonomischen Basis mit entsprechenden Auswirkungen auf die räumlichen und natürlichen Bevölkerungsbewegungen.

Handlungsbedarf

Die räumlichen Auswirkungen des teilweise dramatischen demographischen Wandels stellen die räumliche Planung und Politik vor große Herausforderungen. Für die betroffenen Regionen sind - mit den betroffenen Akteuren - fachlich fundierte Anpassungsstrategien zu entwickeln. Hierfür sind gleichermaßen die regionalwissenschaftlichen Grundlagen wie die mentalen und handlungsbezogenen Voraussetzungen (Schrumpfungsplanung) zu schaffen. Die räumlichen Konsequenzen der demographischen Entwicklung sind am besten anhand von (alternativen) Szenarien zu diskutieren.

Die erforderlichen neuen Konzepte setzen einen Umdenkungsprozess voraus, der sich vom Wachstumsgedanken weg und hin zum Umbaugedanken (Umbau bei geringer/rückläufiger Entwicklungsdynamik bzw. bei gesamtregionaler Schrumpfung) bewegt. Die umfassende Integration raumplanerischer, städtebaulicher, ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange gewinnt hierdurch an Bedeutung und erfordert gleichzeitig neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privateigentümern. Dies gilt gleichermaßen für ländliche wie für städtische Schrumpfungsregionen.

Die Antwort der ARL: Verbundforschung "Demographischer Wandel"

Wegen der grundlegenden Bedeutung sowie der komplexen und weittragenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Raumentwicklung und die Raumpolitik hat das Präsidium der ARL beschlossen, die Tätigkeit in diesem Themenfeld in neuartiger Weise, nämlich im Sinne einer Verbundforschungsperspektive zu intensivieren (siehe auch ARL-Arbeitsprogramm 2003/2004, Seite 16-25). Zu diesem Zweck bearbeiten mehrere Forschungsgremien in abgestimmter Vorgehensweise räumlich-demographische Fragestellungen.

Hierzu gehört ein *Arbeitskreis*, dessen Mitglieder die Auswirkungen des demographischen Wandels auf

- das räumliche Standortverhalten der Unternehmen,
- die regionale Entwicklung der Arbeits- und Wohnungsmärkte,
- die soziale und kulturelle Infrastruktur,
- die Netzinfrastuktur (Verkehr, Ver- und Entsorgungssysteme),
- den Bereich Freizeit und Erholung, Natur und Landschaft und
- die öffentlichen Finanzen

untersuchen.

Eine weitere Aufgabe besteht darin, anhand der Forschungsergebnisse Empfehlungen für die Planung, Politik und Verwaltung zum Umgang mit den regionalen Auswirkungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfen zu formulieren.

Wegen der größeren Nähe ihrer Tätigkeit zu den regionalen Konsequenzen und Problemen der demographischen Entwicklung spielen die Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der ARL im Rahmen des Verbundforschungsprojektes eine wichtige Rolle. Mittlerweile haben fünf *LAG-Arbeitsgruppen* zu den räumlichen Effekten und planungsbezogenen Handlungserfordernissen der demographischen Entwicklung Untersuchungen aufgenommen und teilweise bereits abgeschlossen.

Eine gute Gelegenheit zur Nutzung von Synergieeffekten, die sich aus der Vielzahl von Forschungsaktivitäten im Themenfeld demographischer Wandel ergeben, bieten darüber hinaus

Veranstaltungen der ARL. Hierzu gehören zentrale Veranstaltungen wie Plenarsitzungen (z.B. 2004 in Magdeburg) ebenso wie regionale Veranstaltungen der Landesarbeitsgemeinschaften (Planerkonferenzen) und Tagungen des Jungen Forums der ARL, das sich im Jahre 2003 mit dem Thema „Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen sozialräumlicher Mobilität“ beschäftigt hat.

Das Präsidium der ARL hat beschlossen, die Publikationen mit den Ergebnissen dieser Aktivitäten unter dem gemeinsamen thematischen Dach "Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels" zu veröffentlichen. Im Untertitel wird das jeweilige Teilvorhaben genannt. Jeder Band enthält im Anhang eine Übersicht über die bereits vorliegenden Teile.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse dieser breiten Forschungstätigkeit zu neuen Erkenntnissen über die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels führen und bei Entscheidungsprozessen in der räumlichen Politik, Planung und Verwaltung eine wichtige Rolle spielen.

*Akademie für Raumforschung
und Landesplanung*

OLIVER FUCHS, THORSTEN WIECHMANN

Planung und Migration - Trends, Herausforderungen und offene Fragen - Einführung

Noch vor wenigen Jahren war demographische ‚Schrumpfung‘ in Deutschland ein politisches Tabu, ungeachtet der Tatsache, dass die einschlägigen Statistiken längst nicht mehr wegzudiskutieren waren. Schrumpfung war aber nicht ‚politikfähig‘. Politische Entscheidungsträger und Fachleute in den Verwaltungen sahen sich außer Stande, konstruktiv mit dem Thema umzugehen. Seit ca. drei Jahren hat sich die Situation spürbar geändert. Schrumpfung ist plötzlich in aller Munde. Es finden in kaum noch zu überschauender Zahl Veranstaltungen zur Thematik statt. Allerdings konzentriert sich die Diskussion oft einseitig auf die Situation in Ostdeutschland, während die Thematik in den übrigen Bundesländern vielfach noch tabuisiert wird.

Zunehmend werden jedoch auch die langfristig negativen Folgen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, insbesondere die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft für ganz Deutschland, thematisiert. Dabei zeigt sich, dass weite Teile Europas vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Genauso wie in Ostdeutschland finden sich in Europa Wachstums- und Schrumpfungsgebiete in enger Nachbarschaft. In der Konsequenz bedeutet dies eine zunehmende Konkurrenz um Wohn- und Arbeitsbevölkerung und die Zunahme von räumlichen Disparitäten.

Demographische Schrumpfung tritt nur dann auf, wenn mindestens eines der beiden folgenden Phänomene in einem Gebiet gegeben ist: Sterbeüberschuss, d.h. die Zahl der Sterbefälle übersteigt die Zahl der Geburten, oder Abwanderung, d.h. die Zahl der aus einem Gebiet abwandernden Menschen übersteigt die Zahl der dorthin zuwandernden Menschen. Treten beide Phänomene zugleich auf, wie dies zurzeit in Ostdeutschland der Fall ist, verschärft sich die Situation erheblich.

Sieht man einmal angesichts einer anhaltend niedrigen Kinderzahl in Deutschland (im Jahr 2001 durchschnittlich 1,3 Kinder pro Frau; Statistisches Bundesamt 2003b) eine erhebliche natürliche Bevölkerungsabnahme als langfristig sehr wahrscheinlich an, so kommt der Migration eine zentrale Bedeutung für die künftige demographische Entwicklung in Deutschland zu. Dies gilt in vergleichbarer Weise sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und der lokalen Ebene. Wanderungen sind durch politische und planerische Entscheidungen vermeintlich leichter zu steuern als die natürliche Bevölkerungsentwicklung und v.a. greifen migrationspolitische Maßnahmen sehr viel schneller als etwa familienpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenzahlen. Planung wird sich daher auf den verschiedenen Raumebenen in Zukunft sehr viel bewusster und intensiver mit Fragen der Migration auseinander setzen müssen, als das in der Vergangenheit unter Wachstumsbedingungen der Fall war.

Dauerhaft lässt sich der durch geringe Fertilitätsraten und Sterbeüberschuss verursachte Schrumpfungsprozess nur durch eine erhöhte Zuwanderung abschwächen. Faktisch ist Deutschland längst zu einem Zuwanderungsland geworden. Der Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung liegt nach Berechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen mit 9,0% deutlich über dem weltweiten Durchschnitt von 2,9 % und auch knapp über dem Durchschnitt der wohlhabenden Industrieländer von 8,7 % (United Nations Population Division 2002a). Bei diesen relativen Werten ist zu berücksichtigen, dass Deutschland mit mehr als 80 Millionen Menschen über eine im internationalen Vergleich recht große Bevölkerung verfügt. Zieht man zum Vergleich nur die bevölkerungsreichen EU-Staaten mit mehr als 10 Millionen Einwohnern heran, verfügen nur die Niederlande (9,9 %) und Frankreich (10,6 %) über mehr

Immigranten, während in Portugal (2,3 %), Belgien (8,6 %), Griechenland (5,0 %), Spanien (3,2 %), Italien (2,8 %) und Großbritannien (6,8 %) relativ betrachtet weniger Menschen zugewandert sind als in Deutschland.

Vergleicht man die absoluten Einwanderungszahlen, so lag Deutschland mit 7,3 Millionen Immigranten im Jahr 2000 an dritter Stelle, nur übertroffen von den USA und Russland (United Nations Population Division 2002b: 3).

Die durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung in den Jahren 1995 – 2000 von 185.000 Menschen wurde ebenfalls nur von den USA und Russland sowie - kriegsbedingt - von Ruanda übertroffen. Nach UN-Prognosen soll sich dieser Wert im Durchschnitt der nächsten 50 Jahre sogar noch steigern auf eine jährliche Netto-Zuwanderung von 211.000 Menschen, ein Prognosewert, der weltweit nur von den USA übertroffen wird und klassische Einwanderungsländer wie Kanada (173.000 Menschen) und Australien (83.000 Menschen) hinter sich lässt (United Nations Population Division 2003: ix).¹ Eine derart hohe Zuwanderung läge deutlich über dem Mittel der vergangenen Jahrzehnte.

Nun mag man diesen Zahlen – zu Recht – mit einiger Skepsis begegnen, hat doch die Vergangenheit gezeigt, dass Prognosen von Wanderungsbewegungen nur sehr bedingt aussagekräftig sind. Dennoch ist es schwer möglich, die grundsätzlich steigende Bedeutung von Wanderungsbewegungen im neuen Jahrhundert in Frage zu stellen. Gerade Deutschland wird aufgrund seiner geographischen Lage im Zentrum dieser Entwicklungen stehen. Dessen ungeachtet wird das Thema Migration in der deutschen Planung heute nur nachrangig behandelt. Dabei deuten alle Anzeichen nicht nur auf eine zunehmende Immigration nach Deutschland, sondern auch auf eine verstärkte Binnenabwanderung aus strukturschwachen Gebieten in den nächsten Jahren.

Für die Raumplanung stellen künftige Wanderungsbewegungen eine besondere Herausforderung dar, da sie zum einen eine wesentliche Rahmenbedingung für die räumliche Entwicklung darstellen, zum anderen aber – anders als die natürliche Bevölkerungsentwicklung – eben nur schwer prognostizierbar sind. Der Umgang mit der zwangsläufig vorhandenen Unsicherheit stellt damit ein strategisches Problem dar.

Bevölkerungsentwicklung in Deutschland: Implikationen für das Planungssystem

Das Junge Forum 2003 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung befasste sich vor diesem Hintergrund auf seiner Tagung vom 21. bis 23. Mai 2003 in Hannover mit dem Verhältnis von Planung und Migration und fragte dabei insbesondere nach Determinanten, Folgen und raumplanerischen Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Die Gesamthematik wurde in einer Plenumsveranstaltung und drei parallelen Arbeitsgruppen behandelt.

Der vorliegende Band gibt die Tagungsbeiträge wieder. Dabei wird die Struktur der Veranstaltung beibehalten. Den Beiträgen aus den Arbeitsgruppen vorangestellt sind die einführenden Referate des Plenums, die sich mit aktuellen Hintergründen und Trends zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und ihren Implikationen für das Planungssystem auseinander setzen. Gemeinsam ist diesen Beiträgen der hohe Stellenwert, der der Migration für die regionalen Bevölkerungsprozesse während der nächsten Jahrzehnte bei einer insgesamt schrumpfenden und alternden Bevölkerung beigemessen wird.

In einem ersten Beitrag widmet sich HORST ZIMMERMANN den Schlüsselbegriffen 'Ageing', 'Wanderung' und 'Schrumpfung' und beschreibt für Deutschland die Tendenzen, die hinter diesen Begriffen stehen. Beispielhaft befasst er sich dann mit einem Problemaufriss für siedlungsstruk-

¹ Auch das Statistische Bundesamt schätzt diese Größenordnung als realistisch ein. In seiner 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung entwickelt es drei Szenarien, die mit einem langfristig positiven Wanderungssaldo von 100.000, 200.000 bzw. 300.000 Personen rechnen (Statistisches Bundesamt 2003a: 22 f.).

turelle Gebietstypen in Ostdeutschland. Er kommt zu dem Schluss, dass in sehr vielen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in den alten Bundesländern, keine großen Probleme auftreten, sofern Deutschland wieder zu einer ausreichenden wirtschaftlichen Wachstumsrate zurückkehrt. Nach ZIMMERMANN werden sich die schrumpfungsbedingten Probleme auch künftig in erster Linie auf die Kernstädte und die ländlich-peripheren Räume in Ostdeutschland konzentrieren.

E.-JÜRGEN FLÖTHMANN lenkt den Fokus seiner Betrachtungen auf die Frage nach den Auswirkungen der Migration auf regionaldemographische Entwicklungen und Planungen. Dabei betont er die Bedeutung der Migration für Deutschland insgesamt, die zudem teilregional durch verschiedene Formen der Binnenwanderung verstärkt wird. Für Deutschland geht er von einer zunehmenden Polarisierung des Bevölkerungswachstums aus, die langfristig selbstverstärkende Effekte zeigen könnte. Wanderungen in wirtschaftsstarke Regionen verstärken die Ungleichgewichte und bilden damit ihrerseits die Basis für Migration. Hinsichtlich der Option, der demographischen Schrumpfung bzw. der demographischen Alterung durch eine gezielte Immigration zu begegnen, ist FLÖTHMANN skeptisch. Für ihn lassen sich demographische Defizite auf Dauer nur durch eine ausgeglichene natürliche Komponente erreichen. Migration in ihren vielfältigen Ausprägungen könne normalerweise nur korrigierend und vorübergehend, aber nicht nachhaltig in die regionalen Bevölkerungsprozesse eingreifen. Für selektive Defizite, z.B. am Arbeitsmarkt, könne Migration allerdings durchaus ein geeigneter Anpassungsprozess sein. Migrationspolitische Maßnahmen verlangten jedoch auf regionaler Ebene angepasste langfristige Planungskonzepte.

Weitreichende Veränderungen durch demographische Schrumpfungsprozesse auf das heute bestehende Siedlungssystem beschreibt STEFAN SIEDENTOP in seinen Ausführungen. Auch wenn die siedlungsstrukturellen Trends der Zukunft erst in Ansätzen absehbar sind, sei von Verschiebungen innerhalb von Zentralitätsgefügen sowie Veränderungen von Dichteniveaus und Dichtereaktionen auszugehen. Die Polarisierung zwischen Kernstadt und Umland wird – so die These von SIEDENTOP – unter Schrumpfungsbedingungen tendenziell abnehmen, während sich die räumlichen Ausdifferenzierungsprozesse sowohl zwischen West- und Ostdeutschland als auch innerhalb dieser Gebiete verstärken. Im Ergebnis wird, verglichen mit heute, eine ressourcenaufwendige und teure Siedlungsstruktur entstehen.

Die aktuellen Trends der Bevölkerungsentwicklung aus der planungspraktischen Sicht einer deutschen Großstadtreion beschreibt AXEL PRIEB, der sich der Region Hannover widmet. Im Vordergrund seiner Überlegungen stehen die effiziente Auslastung der vorhandenen öffentlichen und privaten Infrastruktur, die Anpassung des Wohnungsbestandes an ausdifferenzierte Wünsche zu Wohnraum- und Wohnumfeldqualität sowie die zu erwartenden gravierenden intraregionalen Disparitäten.

So unumstritten der Bedeutungszuwachs von Migration für die zukünftige Raumplanung zu sein scheint, so vielfältig stellen sich mögliche Handlungsoptionen der Planung dar. Aus dieser Vielfalt wurden in den Arbeitsgruppen der Tagung drei Ansätze herausgegriffen.

Leitbilder und Zielstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen

Die erste Arbeitsgruppe (Moderation: OLIVER FUCHS und INGO NEUMANN) hat sich mit 'Leitbildern und Zielstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen' befasst. Gerade in Zeiten des Umbruchs und der Unsicherheit über künftige Entwicklungen können Leitbilder dazu beitragen, ein gemeinsames Bewusstsein der handelnden Akteure für die Situation in ihrem Raum zu schärfen und Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Um die Frage zu beantworten, welche besonderen Anforderungen an die Entwicklung von Leitvorstellungen in aktuell oder künftig schrumpfenden Städten und Regionen gestellt werden, wurden drei Fallbeispiele (CHRISTIAN LANGHAGEN-ROHRBACH, Frankfurt am Main; NICOLE SCHÄFER, Karlsruhe; INGO NEUMANN,

Görlitz / Zgorzelec) betrachtet. Diese Beiträge sowie die Diskussion in der Arbeitsgruppe lassen zum einen den Schluss zu, dass die Funktionen, die Leitbilder in schrumpfenden Städten und Regionen besitzen, sich nicht wesentlich von anderen unterscheiden (vgl. den Überblick von OLIVER FUCHS und INGO NEUMANN in diesem Band). Zum anderen verdeutlichen die Beiträge auch, wie unterschiedlich die Aufgabe einer Leitbildentwicklung interpretiert werden kann, wenngleich – dem allgemeinen Trend zur diskursiven Planung folgend – in allen Fällen der kooperative Entwicklungsprozess der Leitbilderstellung in den Vordergrund tritt.

Schrumpfungsspezifische Inhalte von Leitbildern deuten sich jedoch erst ansatzweise an, obwohl die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Umorientierung nur schwer zu bestreiten ist. Auf der Grundlage des aktuellen Leitbildbegriffs sowie der veränderten Kontextbedingungen ostdeutscher Stadtentwicklung beschreiben THILO LANG und SASCHA VOGLER die Notwendigkeit, in fundamentalen Alternativen zu denken. Danach sollten sich städtebauliche Leitbilder nicht mehr nur auf die traditionelle Raumdimension beschränken, sondern explizit auch eine wirtschaftliche, ökologische, sozial-räumliche und stadtkulturelle Dimension einschließen. Die ‚Lean City‘ wird von den Autoren als Strategie alternativer ökonomischer Entwicklung als Gegenmodell zur schrumpfenden Stadt entworfen.

Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung

Die Integration von Migrantinnen und Migranten in Zuwanderungsgebieten war Gegenstand der zweiten Arbeitsgruppe (Moderation: CORINNA CLEMENS und CHRISTINE STECK). Dabei wurden insbesondere die Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration sowie die sich daraus ergebenden Steuerungsanforderungen und Handlungsoptionen der Raumordnung behandelt. Die Situation von Migrantinnen und Migranten und ihrer Integration in Deutschland wurde beispielhaft vorgestellt in den Beiträgen von ANDREA JANSSEN und AYÇA POLAT, die anhand von empirischen Arbeiten die Rolle des Quartiers für die Integrationschancen türkischer Einwanderer in zwei Stadtteilen in Hannover beleuchteten, und von OLIVER IBERT, der sich mit einem Modellprojekt zum Aufbau multikultureller Nachbarschaften im Habitat-Projekt am Hannoveraner Kronsberg beschäftigte. Beide Beiträge machten deutlich, dass die deutsche Realität von einer erfolgreichen Integrationspolitik weit entfernt ist und nicht selten von falschen Vorstellungen geprägt ist. So zeigte sich beispielsweise, dass die vorhandene soziale Infrastruktur von den Migranten kaum genutzt wurde und dass die Bewertung der Architektur von monofunktionalen, peripher gelegenen Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus durch die türkische Minderheit überraschend positiv war. Für die Integrationschancen wesentliche Einflussfaktoren waren die funktionale Mischung im Quartier, das soziale Milieu, die politische Repräsentanz und das Image des Wohnquartiers.

Unter diesen Umständen führen überfrachtete Erwartungen zu Enttäuschung und Frustration. Der mit dem Habitat-Projekt verfolgte Anspruch, nicht nur nebeneinander her zu leben, sondern sich füreinander zu interessieren, verweist auf eine bildungsbürgerliche Idylle, die im Widerspruch zu den täglichen Konflikten in den Integrationsquartieren steht. IBERT geht davon aus, dass bestehende Ansätze in der Stadt- und Regionalplanung zur Integration verschiedener Kulturen nicht ausreichen und daher innovative Lösungen benötigt werden, die er in Anlehnung an RITTEL als 'böartige Probleme' interpretiert. Als planerischen Ausweg wird in Ergänzung zur Auflage von Modellprojekten mit künstlichen positiven Rahmenbedingungen ein Vorgehen in Projektreihen vorgeschlagen, welches eine Realisierung innovativer Ansätze auch im planerischen Alltag ermöglichen soll. Wenn Planung im Bewusstsein der ‚Bösartigkeit‘ der Aufgabe handele, dann hieße das zwar, dass sie sich eingestehen muss, keine Patentrezepte zu besitzen und keine Ideallösung erreichen zu können. Aber immerhin wäre dann das Erstaunen auch nicht so groß, wenn Probleme aufträten.

Die weitere Diskussion in der Arbeitsgruppe (vgl. den Überblick von HENKEL) fokussierte auf die Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung. Im Mittelpunkt standen dabei ‚weiche‘ Steuerungsformen, wie der Ausbau der Raumbefragung, die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und die Initiierung und Begleitung von Modellprojekten. Dabei wird es künftig auch darum gehen, den Blick verstärkt über die Quartiere mit hohen Migranten-Anteilen zu heben und Integration von Immigranten in den kommenden Jahrzehnten zu einer ‚flächendeckenden‘ Aufgabe zu machen.

Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

Auch in der dritten Arbeitsgruppe (Moderation: KATRIN WOLTER und SIMONE STRÄHLE) wurde das Verhältnis von Planung und Migration beleuchtet. Ging es in der zweiten Arbeitsgruppe um die Integration von Migrantinnen und Migranten in Zuwanderungsgebieten, so befasste sich die dritte Arbeitsgruppe mit dem Umgang mit Schrumpfung in Abwanderungsgebieten. Bestimmend war dabei die Frage nach den Implikationen von Schrumpfungsprozessen auf das Planungssystem auf der einen Seite sowie die Frage, wie das Planungssystem einen positiv-steuernden Einfluss auf eben diese Entwicklungen nehmen kann, auf der anderen Seite. (vgl. den Überblick von STRÄHLE und WOLTER).

Am Beispiel einer Region im Erzgebirge mit gravierenden demographischen und ökonomischen Schrumpfungsentwicklungen geht MARKUS BEIER in seinem Beitrag insbesondere auf kooperative Entwicklungsansätze zur Suche nach planerischen Lösungswegen unter entsprechend problematischen Rahmenbedingungen ein.

SUSANNE DAHM hingegen dokumentiert die Situation im Bundesland Baden-Württemberg. Trotz der insgesamt vergleichsweise stabilen demographischen Situation leiden auch hier bereits eine Reihe von Kommunen und Teilräumen an demographischer Schrumpfung. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Situation in Ostdeutschland für einen Vergleich mit den Bedingungen in Baden-Württemberg herangezogen werden kann.

Einen ganz anderen Aspekt der Auswirkungen demographischer Schrumpfung beleuchtet KAI-UWE MARGRAF. In seinem Text stehen die Auswirkungen von Schrumpfung auf Nachhaltigkeit und Kulturlandschaftsentwicklung im Vordergrund. Ausgehend von einer Diskussion der Begriffe 'Nachhaltigkeit' und 'Kulturlandschaft' werden verschiedene Szenarien zur Kulturlandschaftsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen dargestellt.

Als internationale Referenz stellt ANTJE MATERN sozialräumliche Wanderungsprozesse in der US-amerikanischen Stadtregion Cleveland dar. Hier haben intraregionale Wanderungsprozesse zu stark segregierten Stadtteilen geführt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und insbesondere um den 'Verlierer-Quartieren' dieser Entwicklung neue Perspektiven aufzuzeigen, hat sich eine 'First Suburbs Initiative' gegründet, deren Aktivitäten im Zusammenhang mit nationalen Initiativen dargestellt werden.

Abschließend beschäftigt sich FRANK SCHWARTZE in seinen Darstellungen mit den Perspektiven städtebaulichen Planens in schrumpfenden Städten. Hintergrund seiner Ausführungen sind dabei Erfahrungen mit dem Stadtumbau in Ostdeutschland bei der Durchführung eines Forschungsprojekts in der Doppelstadt Guben-Gubin.

Fazit: Neue Herausforderungen und offene Fragen

Teilräumliche Schrumpfungsprozesse werden verbunden mit einer verstärkten, regional selektiven Binnen- und Außenwanderung im 21. Jahrhundert zu einem normalen Vorgang gesellschaftlicher Entwicklung und einem wichtigen Trend in der europäischen Raumentwicklung. Sowohl die Konsequenzen von Migration – ob nun in Form von Zu- oder Abwanderung – als auch der

Versuch, die Folgen der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung durch Zuwanderung abschwächen zu wollen, erfordern angepasste langfristige Planungskonzepte auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Die Raum- und Stadtplanung ist in der Praxis jedoch noch nicht ausreichend auf diese Prozesse vorbereitet (MÜLLER, WIECHMANN 2003, WIECHMANN 2003). Sie tut sich offensichtlich schwer, sich auf die neuen Herausforderungen einzustellen. Ein Grund ist sicher, dass das Planungssystem traditionell auf einem Wachstumsparadigma basiert. Oftmals folgt das kommunalpolitische Instrumentarium noch den vorherrschenden Wachstumszielen und orientiert sich am Planungsbedarf unter Wachstumsbedingungen. Die gleiche Orientierung gilt auch für das raumordnerische Instrumentarium, da auch hier der Grundsatz des Bestandsschutzes von erheblicher Wirkung ist. Eine Umorientierung von Wachstums- auf Schrumpfungsprozesse bedeutet ein anderes Verständnis von Planung und verlangt eine Abkehr von ‚ingenieurtechnischer Planung‘. Es geht vielmehr um Prozesssteuerung und Bestandsentwicklung, um Umbau statt Neubau. Das bedingt eine generelle Abkehr von vertrauten Vorgehensweisen.

Ein weiterer Grund, warum sich die Raumplanung nur zögernd auf die neuen Herausforderungen einstellt, ist sicher auch in der erheblichen Unsicherheit hinsichtlich der kommenden Entwicklungen zu suchen. Heute ist weitgehend unklar, welche Regionen Deutschlands tatsächlich einen langfristigen Schrumpfungspfad einschlagen, wie massiv und in welchen Zeiträumen die Bevölkerungsrückgänge eintreten werden. Auch bezüglich der Auswirkung einer sinkenden Einwohnerzahl auf Siedlungs- und Infrastruktur auf der einen und Kulturlandschaft und Freiräume auf der anderen Seite sind gegenwärtig viele Fragen offen.

Insgesamt hat die Tagung *„Planung und Migration - Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität“* sehr deutlich gemacht, dass Abwanderungs- und Schrumpfungsprozesse kein exklusiv ostdeutsches Problem mehr sind, sondern sich auch in zahlreichen westdeutschen Regionen bereits ähnliche Entwicklungen, derzeit noch in abgeschwächter Form, vollziehen oder bereits absehbar sind. Dabei ist ein enges Nebeneinander von schrumpfenden und wachsenden Teilräumen zu erwarten. Inter- und innerregionale Disparitäten werden zunehmen. Die Raumplanung ist aufgefordert, auf diese neuen Herausforderungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu reagieren. Die Diskussion hierüber hat gerade erst begonnen.

Literatur

- MÜLLER, BERNHARD; WIECHMANN, THORSTEN (2003): Anforderungen an Steuerungsansätze der Stadt- und Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: MÜLLER, B.; SIEDENTOP, S. (Hg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen / Sachsen-Anhalt / Thüringen, ARL-Arbeitsmaterial Nr. 303, Hannover (im Erscheinen).
- RITTEL, H. W. (1992): Planen – Entwerfen – Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik. Herausgegeben von Wolf D. Reuter. Stuttgart, Berlin, Köln.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2003a): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2003b): Durchschnittliches Alter der Mütter bei der Geburt ihrer lebendgeborenen Kinder, <<http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab2.htm>>
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2002a): International Migration Report 2002, Tables, <<http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002.htm>>
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2002b): International Migration Report 2002. New York.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2003): World Population Prospects, The 2002 Revision, Highlights. New York.
- WIECHMANN, THORSTEN (2003): Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau - Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa. In: HUTTER, G.; IWANOW, I.; MÜLLER, B. (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen, IÖR-Schriften Nr. 41, S. 103-126, Dresden.

HORST ZIMMERMANN

Ageing – Wanderung – Schrumpfung. Ein Problemaufriss nach Siedlungsstrukturtypen

Gliederung

1. Drei Begriffe – viele Inhalte
2. Zur Intensität des Problems – bundesweit
3. Problemaufriss am Beispiel Ostdeutschlands
 - 3.1 Ballungsgebiete / Großstadregionen
 - 3.2 Siedlungsstrukturelle Sonderkategorie: Künstlich aufgebaute neue Industriestädte
 - 3.3 Ländlich-periphere strukturschwache Räume
4. Ostdeutschland – Ein Vorlauf für Westdeutschland?
5. Schlussbemerkung

Literatur

Vorbemerkung

Das Thema war mir nicht aufgegeben worden, sondern ich hatte es selbst gewählt. Dies geschah aus zwei Gründen. Zum einen war ich an den Vorarbeiten für den Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels“ der Akademie beteiligt. Daraus wollte ich die eine oder andere Strukturierung, die ich während der Vorbereitung erarbeitet hatte, einbringen. Zum anderen war mir bei der Durchsicht des „Konkretisierungsvorschlags“ für dieses Junge Forum deutlich geworden, dass eine gemeinsame Diskussion der Problemsicht vielleicht fruchtbar sein könnte, ehe die i. e. S. fachlichen Beiträge folgen.

1. Drei Begriffe – viele Inhalte

Das Thema der Tagung lautet: „Planung und Migration“. In den Einzelthemen wird dann von Schrumpfung, von sozialräumlicher Mobilität oder auch von „demographischer Schrumpfung“ gesprochen. Ich hatte das Bedürfnis, mir die Tendenzen, die hinter diesen Begriffen stehen, selbst vor Augen zu führen. Zugleich sollten dadurch Unterschiede in diesen Tendenzen herausgefunden werden.

Im Titel der Tagung erscheint der Begriff der *Migration*. Er ist gleichzusetzen mit Wanderung und wohl auch mit dem, was mit sozialräumlicher Mobilität gemeint sein könnte. Wanderung ist nicht Umzug innerhalb eines Ortes, sondern Umzug zusammen mit einem Ortswechsel. Es wechseln also private Haushalte ihren Wohnort.¹ Das ist von dem Wechsel des Standortes durch ein Unternehmen zu unterscheiden, dem völlig andere Motive zugrunde liegen.²

Bei der Wanderung kann man drei verschiedene Formen unterscheiden, mit geringer werdendem Radius: die Außenwanderung, die Binnenwanderung und die Stadt-Umland-Wanderung oder auch Suburbanisierung.

¹ Zu einer frühen Wohnortbefragung, in der nicht nur Wanderer, sondern auch Nicht-Wanderer, also "Sesshafte", nach ihren Wohnortpräferenzen untersucht werden, s. ZIMMERMANN u. a. (1973).

² Diese Unterschiede werden deutlich, wenn man die genannte Wohnortstudie mit der gleichzeitig entstandenen Standortstudie vergleicht: FÜRST u. a. (1973). Beide Studien erhielten den August-Lösch-Preis.

Außenwanderung ist oft allein gemeint, wenn von Migration gesprochen wird. Ein Beispiel ist die Diskussion des „Migranten-Hintergrundes“ von Schülern in der Evaluierung der PISA-Studie. In diesem Zusammenhang wird häufig die These vertreten, dass aus Gründen des geänderten demographischen Bevölkerungsaufbaus eine große Zuwanderung von außen erforderlich sein könnte. Hier verweise ich auf die Arbeitsgruppe 2 dieses Forums.

Die *Binnenwanderung* ist zunächst großräumig zu verstehen. Im Vordergrund steht in Deutschland die Ost-West-Wanderung. Sie setzte nach 1990 ein, ging dann langsam zurück, hat aber seit etwa drei Jahren erneut zugenommen.

Eine gesonderte Problematik steht hinter der *Stadt-Umland-Wanderung*. Diese auch als Suburbanisierung bezeichnete Wanderungsbewegung ist ein weltweites Dauerphänomen.

Alle drei Formen der Wanderung haben eigene Ursachen und Ausprägungen. Daher werden sie im Folgenden jeweils gesondert anzusprechen sein.

Bei der kurzen Umschreibung dieser drei Formen von Wanderung trat der Begriff *Ageing* noch nicht auf. Ageing ist mit Alterung zu übersetzen und ist ein Teil des demographischen Wandels. Zu den Ursachen gehören die höhere Lebenserwartung ebenso wie eine geringe Kinderzahl. Der Begriff ist nur auf die Binnenbevölkerung bezogen und ist quantitativ beispielsweise als Anteil der älter als 60-Jährigen in Bezug zur Gesamtbevölkerung oder zur arbeitenden Bevölkerung zu verstehen. Auch Ageing ist ein weltweiter Langfristvorgang.

Der zuletzt aufgeführte Begriff der *Schrumpfung* bedeutet zunächst schlicht eine sinkende Bevölkerungszahl in einer Gebietseinheit, womit logischerweise zugleich eine geringere Dichte einhergeht. Schrumpfung ist die Folge mehrerer der vorher angedeuteten Vorgänge. Die Schwierigkeit beim Blick auf den einzelnen Gebietstyp, wie er für die Raumplanung üblich ist, liegt darin, dass die zuvor genannten Tendenzen auf die Schrumpfung in unterschiedlicher Stärke einwirken, je nachdem welchen Gebietstyp oder welchen Zeitpunkt man betrachtet. Dies wird am stärksten mit Blick auf Ostdeutschland sichtbar.

Ehe aber die dortigen Verhältnisse etwas genauer beleuchtet werden, sei ein Blick auf die bundesweite Intensität der zuvor angesprochenen Vorgänge geworfen.

2. Zur Intensität des Problems – bundesweit

Ageing ist, wie schon gesagt, ein weltweiter Trend (vgl. BADE 2003, S. 42). Die Zahlen für Deutschland sind erschreckend. Die 60-Jährigen und Älteren nahmen 1996 einen Anteil von 38% an der Gruppe der 20-59-Jährigen, also der typischerweise arbeitenden Bevölkerung, ein (ZIMMERMANN/HENKE 2001, S. 43). Dieser Prozentsatz steigt bis 2050 unter den bei der Bevölkerungsprognose getroffenen Annahme auf 80%. Gleichzeitig sollte man hier auch die Anzahl der unter 20-Jährigen berücksichtigen, die typischerweise auch noch nicht selbst verdienen. Wenn man diese zu den über 60-Jährigen hinzunimmt, erhält man einen Gesamtlastkoeffizienten in Bezug auf die 20-59jährigen. Dieser steigt von 75% im Jahr 1996 auf 122% im Jahr 2050.

Was die Wanderung und insbesondere zunächst die *Außenwanderung* angeht, so interessiert hier der Außenwanderungssaldo, also der mögliche Überschuss von Einwanderern im Vergleich zu den Auswanderern. Dieser Saldo war in den 1990er Jahren besonders hoch. Er ging dann Ende der 90er Jahre deutlich herunter (BADE 2003, S. 41). Mit Blick auf diese Tendenz und die Forderung, dass die demographisch bedingten Rückgänge der Bevölkerung möglicherweise – weitgehend – durch Einwanderung kompensiert werden sollten, muss man sich die „alternativen Zukünfte“ vor Augen führen.³ Die Problematik liegt darin, dass die Zuwanderer nicht in dieselben Orte wandern werden, die derzeit unter Bevölkerungsrückgang leiden. Vielmehr werden sie

³ Den Begriff nannte A. PRIEBIS in seinem Vortrag am Vorabend des Forums.

sich an bestimmten Orten und in bestimmten Siedlungsstrukturtypen stärker als in anderen konzentrieren. Das ist bei der Frage, wie viel Einwanderung wünschenswert ist, in besonderem Maße zu berücksichtigen und betrifft die Raumplanung.

Die *Binnenwanderung* betrug im Jahre 1999 1,1 Mio. Wanderungsfälle (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2001, S. 78). Bei der Interpretation der Binnenwanderungsfälle ist es hilfreich, sich beispielsweise den Vergleich mit den USA vor Augen zu führen. Dort war die Wanderungshäufigkeit (als Anteil an der Bevölkerung) immer annähernd doppelt so hoch wie in Deutschland. Dann sank ab den 1970er Jahren in beiden Ländern die Wanderungshäufigkeit, oder anders ausgedrückt, die Vorteile der Sesshaftigkeit wurden höher gewichtet. Es ist zu vermuten, dass auch heute die Wanderungshäufigkeit in den USA deutlich höher ist als in Deutschland. Das hat Konsequenzen für ökonomische Anpassungsvorgänge. Durch eine besonders hohe Abwanderungstätigkeit werden einerseits problematische Wanderungsvorgänge, beispielsweise die Entleerung von peripheren Gebieten, deutlich verstärkt. Dem ist aber andererseits gegenüberzustellen, dass positiv zu würdigende Wanderungsvorgänge ebenfalls in stärkerem Maße stattfinden. Dies betrifft Wanderungen zu zukunftssträchtigen Arbeitsplätzen und damit die Verstärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums.

Die *Suburbanisierung* als dritte Form der Wanderung dürfte möglicherweise auch auf Dauer anhalten. An sich könnte man annehmen, dass irgendwann in einem entwickelten Land wie Deutschland alle Einwohner dort wohnen, wo sie wohnen möchten, denn sie hatten immer wieder die Chance des Wohnungswechsels. Dafür scheint auch zu sprechen, dass es in einigen Großstädten eine gewisse Rückwanderung gibt, wofür als Beispiel Leipzig stehen mag (siehe unten). Auch zeigen neuere Untersuchungen, dass die Wohnwünsche der Bevölkerung nicht mehr so stark wie früher in Richtung des freistehenden Einfamilienhauses mit etwas Grün herum gehen, und dass viele Befragte die Stadt präferieren würden, wenn eine entsprechende Wohnsituation dort geschaffen werden könnte (SIEDENTOP 2003). Quantitative Analysen müssten nunmehr zeigen, wieweit dies innerstädtisch realisierbar ist und wie stabil diese Präferenzen sind. Das ist nötig um abzuschätzen, wieweit immer noch ein erneuter Druck in Richtung auf weitere Suburbanisierung zu erwarten ist, wenn die Steigerung der realen Einkommen dies finanziell möglich macht.

Schrumpfung schließlich ist, wie gesagt, die Folge von verschiedenen Kombinationen der zuvor genannten Prozesse. Ehe dies am Beispiel von Ostdeutschland gezeigt wird, sind aber einige Rahmenbedingungen zu betrachten, die auf diese raumstrukturell wichtigen Tendenzen insgesamt einwirken.

Diese *Rahmenbedingungen* ändern sich oft sehr schnell, im Zweifel sehr viel schneller, als beispielsweise der demographische Wandel abläuft, und sie sind daher in ihrer Bedeutung für die Raumstruktur immer mit zu betrachten.

Im Vordergrund steht in Deutschland zweifellos der Tatbestand, dass seit einiger Zeit deutlich über 4 Mio. Arbeitslose gezählt werden. Nach allen Prognosen wird der Abbau allenfalls sehr langsam vonstatten gehen. Derzeit werden sogar eher negativere Entwicklungen angesprochen, wenn man etwa auf das Phänomen einer drohenden Deflation hinweist oder wenn immer wieder auf eine strukturell bedingte Wachstumsschwäche in Deutschland verwiesen wird, die dazu geführt hat, dass Deutschland im europäischen Geleitzug das Schlusslicht bildet. Eine große Zahl von Arbeitslosen ist ein enormer „Problemverstärker“. Regionale Anpassungen an schrumpfende Bevölkerung (oder auch an wachsende Bevölkerung) sind sehr viel leichter bei Wachstum und entsprechend sinkender Arbeitslosigkeit möglich. Umgekehrt wird sich insbesondere beim Blick auf die neuen Bundesländer zeigen, dass alle Vorgänge, die vom Typ her auch in Westdeutschland ablaufen, in Ostdeutschland durch den Sachverhalt der dort besonders hohen Arbeitslosigkeit massiv verstärkt werden.

Ebenfalls als Rahmenbedingung ist der Globalisierungsdruck zu nennen. Er besteht zwar schon seit langem, wird aber auch fortwirken. Im großräumigen europäischen Rahmen wird er sich nochmals besonders darin ausdrücken, dass die Europäische Union sich erweitert, für Deutschland insbesondere nach Osten. Das kann zu großem Druck vor allem in den neuen Bundesländern führen, die ohnehin die eher schwierigere Region in Deutschland darstellen.

Schließlich sei darauf verwiesen, dass der Stellenwert der Raumplanung politisch nach wie vor niedrig ist und damit politisch gewünschte Anpassungen an die Raumstruktur, die durch die genannten Tendenzen notwendig erscheinen mögen, schwer durchzusetzen sein werden. Hier ist allerdings meine Hoffnung, dass der reale Problemdruck, der offensichtlich steigen wird, vielleicht doch den positiven Nebeneffekt hat, dass man stärker als bisher auf die Vorteile der Raumplanung verweisen wird. Dies gilt beispielsweise für die Flächeninanspruchnahme durch Suburbanisierung. Die Steigerung des realen Problemdrucks möchte ich so ausdrücken, wie man es generell für ökonomische Sachverhalte gern ausdrückt: You cannot fool the economy, mit anderen Worten: Wirtschaftliche Realitäten bahnen sich ihren Weg. Daher erwarte ich mittelfristig die Erkenntnis, dass Raumplanung wichtiger ist, als man sie jetzt einschätzt. Dafür wäre allerdings hilfreich, wenn man immer wieder sichtbar macht, welche segensreichen Wirkungen sie ausübt. Ich stelle mir beispielsweise einen Kino-Spot von der Qualität der Zigarettenreklame vor, in dem für eine bestimmte Region, die der Zuhörer kennt, gezeigt wird, welche Entwicklung sie nehmen könnte, wenn die Raumplanung beispielsweise der zunehmenden Flächeninanspruchnahme nachgibt. Hier ist im Übrigen durch das Junge Forum Vorarbeit geleistet worden, indem für die Öffentlichkeitsarbeit best practices aus vorhandenen regionalbezogenen Öffentlichkeitsaktivitäten herausgefiltert werden.

3. Problemaufriss am Beispiel Ostdeutschlands

Wie zuvor mehrfach angeführt, werden im Folgenden die ostdeutschen Bundesländer als Beispielsregionen etwas genauer betrachtet. Das geschieht aus zwei Gründen. Zum einen ist dort der Problemdruck besonders hoch. Zum anderen wird vermutet, dass die neuen Bundesländer in gewisser Hinsicht eine Vorläuferfunktion für die alten Bundesländer darstellen, sowohl was die Entwicklungen als auch was die möglichen Gegenmaßnahmen angeht. Aus diesem Grunde ist bei Fragen der demographischen Änderungen und der Wanderungen immer wieder auf beide Teile der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen zu schauen.

3.1 Ballungsgebiete / Großstadtregionen

Für die Zwecke dieser Überlegungen wurden die Regionen in den neuen Bundesländern nach drei Siedlungsstrukturtypen unterschieden (siehe Schema 1). Von ihnen sind der erste und der dritte Typ auch in den alten Bundesländern zu finden, während die zweite Kategorie dort nicht auftritt.

Schema 1: Versuch der Strukturierung von ostdeutschen Gebietstypen mit besonderen Strukturproblemen

Typ 1: Ballungsgebiete/Großstadtregionen

Fragestellungen:

Einzelhandelskomplexe auf der grünen Wiese;
nachholende Suburbanisierung

Beispiele: Leipzig (Raumordnungsbericht 2000, S. 55-56), Halle/Saale

Typ 2: Siedlungsstrukturelle Sonderkategorie: Künstlich aufgebaute neue Industriestädte

Fragestellungen:

- Wegbrechen der Industriebasis unumkehrbar?
- Anderweitige Ersatzarbeitsplätze zu erwarten?
- Handlungsmöglichkeiten dennoch? Abriss der Plattenbauten?

Beispiele: Schwedt, Hoyerswerda, Eisenhüttenstadt

Typ 3: Ländlich-periphere strukturschwache Räume

Fragestellungen:

- Periphere Lage und Grenzlage
- oft schwache Zentrale Orte

Beispiel: Uckermark (Raumordnungsbericht 2000, S. 72)

Zunächst sei ein Blick auf die dortigen Ballungsgebiete bzw. Großstadtregionen mit ihren typischen Problemen geworfen. In diesem Siedlungsstrukturtyp besteht in den neuen Bundesländern ein enormer Nachholbedarf an Suburbanisierung. Den Extremfall bildete Berlin. Es war als Bundesland eigentlich immer eine Kernstadt ohne Umland, weil zu Zeiten der DDR ein Pendeln aus dem Umland nicht möglich war. In der typischen Großstadtregion in den neuen Bundesländern finden sich nunmehr Neubaugebiete draußen, aber auch gleichzeitig Leerstände drinnen. Beides wurde durch die steuerliche Förderung vorangetrieben.

Einen Sonderfall könnte Leipzig bilden, wo etwas Rückwanderung stattfindet, weil es, was in Deutschland ungewöhnlich ist, eine Mietdifferenz zugunsten der Innenstadt gibt. Wer eine sehr viel größere Wohnung, als er sie sich im Umland leisten kann, in der Innenstadt mieten kann, wird eher versucht sein, auch in der Innenstadt wohnen zu wollen. Ob dieses „umgekehrte Mietgebirge“, wie Axel Priebes es am Vorabend genannt hatte, auf Dauer bestehen bleibt, ist zu bezweifeln. Wenn die ökonomische Entwicklung wie erwünscht die neuen Bundesländer auf das Niveau der alten Bundesländer bringt, wird sich auch hier die ökonomische Gesetzmäßigkeit durchsetzen und werden die Innenstadtfächen knapper und damit teurer.

Die Ballungsgebiete in den neuen Bundesländern leiden ebenso wie die restlichen Gebiete unter einer Ost-West-Abwanderung. Sie ist hier wie überall sozial selektierend, d.h. wer abwandert, sind junge dynamische Menschen, und die übrigen bleiben zurück. Dieses ist im Prinzip keine Besonderheit der neuen Bundesländer, sondern wurde beispielsweise auch im Saarland beklagt, das über lange Zeit unter Abwanderung gelitten hat.

Die Frage stellt sich, ob diese Ost-West-Wanderung für die Ballungsgebiete in den neuen Bundesländern ein Problem für das zukünftige Wachstum darstellt. Möglicherweise wird diese Wanderungstendenz in dieser Raumkategorie noch am wenigsten ausgeprägt sein. Einige dieser Räume werden in der Lage sein, aus dem Umland, vielleicht auch wieder aus den alten Bundesländern Arbeitskräfte zu rekrutieren, wenn bei ihnen der Wachstumsprozess stärker als bisher verläuft.

3.2 Siedlungsstrukturelle Sonderkategorie: Künstlich aufgebaute neue Industriestädte

In den neuen Bundesländern gab es bei der Wende etwas, das in den alten Bundesländern in dieser krassen Form nie bestanden hat: bestimmte mittelgroße Städte, die gezielt und massiv zu Industriestandorten ausgebaut und dementsprechend mit Wohnungen versorgt wurden. Unter den Wohnungen nahmen die Plattenbausiedlungen einen besonders großen Anteil ein. Beispiele hierfür sind Schwedt, Eisenhüttenstadt und Hoyerswerda.

Auch im Westen gab es monostrukturell geprägte Regionen wie beispielsweise das gesamte

Ruhrgebiet noch in den 1960er Jahren. Der Unterschied liegt aber darin, dass im Westen eine Zeitspanne bis zu einem halben Jahrhundert gegeben war, in der man sich dem Strukturwandel auch siedlungsstrukturell widmen konnte. In den genannten Städten Ostdeutschlands hingegen geschah dieser Wandel mit enormem Tempo. Die Industrie brach praktisch von einem Tag auf den anderen weg, und ein Ersatz ist bis heute nicht in Sicht. Die großen Plattenbausiedlungen sind zum erheblichen Teil leer. Dementsprechend ziehen sie Kriminalität an, und das Wohnumfeld verschlechtert sich dramatisch. Bei der Dominanz der Plattenbauten in bestimmten Wohngebieten ist aber zu berücksichtigen, dass für das Verbleiben einer an sich wanderungsfähigen Bevölkerung auch das Wohnumfeld stimmen muss, und zwar sowohl baulich als auch sozial.

In diesem Siedlungsstrukturtyp ist dementsprechend, stärker als in der zuvor genannten Kategorie, eine enorme Abwanderung festzustellen. Dementsprechend ist die „passive Alterung“ sehr groß (vgl. den folgenden Beitrag von FLÖTHMAN). Soziale Selektion gab es, wie gesagt, bei der Abwanderung immer. Hier und in der folgenden Kategorie ist aber besonders bedenklich, dass – abweichend von üblichen Abwanderungsmustern – vor allem auch jüngere qualifizierte Frauen abgewandert sind. Die demographischen Folgen sind unmittelbar einsichtig, denn die Verringerung der Geburtenzahl ist damit faktisch vorprogrammiert.

Für diese siedlungsstrukturelle Sonderkategorie habe ich kein Rezept. Ich kann mir sogar Entscheidungen vorstellen, die für diese Städte besonders negativ ausfallen. Dazu möchte ich ein Gedankenexperiment durchführen, das ich als Finanzwissenschaftler, der berufsbedingt unter einer Milliarde Euro schlecht rechnen kann, gern durchführen lasse. Man stelle sich vor, dass das Programm zum Abriss von Plattenbauten, das inzwischen eingerichtet wurde, so ausgestaltet wäre, dass in jedem neuen Bundesland nur zwei Städte gefördert werden dürfen. Dann würde sich sehr schnell die Frage erheben, ob man Städte in einem potenziellen Wachstumszentrum auswählt oder ob man sich für Städte wie die drei genannten entscheidet, in denen wirtschaftliches Wachstum in der nahen Zukunft nicht zu erwarten ist. Ein solches Gedankenexperiment lässt sich zwar abstrakt durchführen, aber politisch natürlich nicht leicht umsetzen.

Es sollte auch lediglich andeuten, bis zu welcher Härte der Entscheidungen solche extremen siedlungsstrukturellen Sonderfälle führen könnten.

3.3 Ländlich-periphere strukturschwache Räume

Auch in diesem Siedlungsstrukturtyp tun sich in den neuen Bundesländern große Probleme auf. In den alten Bundesländern hatte man 50 Jahre Zeit, um die Strukturschwäche etwa im bayerischen Wald oder im Emsland aufzufangen oder doch zu mildern. So war es im Emsland möglich, die Meyer-Werft entstehen zu lassen, immer wieder zu fördern und beispielsweise durch mehrmaliges Ausbaggern der Ems technisch immer wieder möglich zu machen, wenn nun einmal die zu bauenden Schiffe immer größer wurden. In den gleichartigen Räumen in den neuen Bundesländern hingegen hat sich in den vergangenen 10 Jahren ein enormer Rückgang abgespielt, sowohl wirtschaftlich als auch – durch das Wirtschaftliche bedingt – demographisch. Es sind Vorgänge wie in der vorhergenannten, sehr speziellen Kategorie.

Allerdings kommt erschwerend für diese strukturschwachen ländlichen Räume hinzu, dass es oft keinen nennenswerten Zentralen Ort gibt. Dieser ist aber nicht nur für die üblichen Dienstleistungen mit Zentralitätsfunktion erforderlich. Vielmehr ist er auch für die dort wohnende Jugend wichtig, damit sie das Gefühl hat, dass „etwas los ist“. Geschieht dies nicht, so ist diese Jugend, die inzwischen auch das Leben in anderen Städten kennen gelernt hat, akut wanderungsgefährdet. Es bedarf also einer Mittelstadt bzw. eines Mittelzentrums, um jedenfalls die Versorgungsfunktion zu erfüllen.

Die Entwicklungsmöglichkeiten in diesen Regionen sind zumeist sehr schlecht. Es fehlen auf jeden Fall Oberzentren, denn dies liegt schon in der Definition dieser Gebietskategorie. Auch

wird der mögliche Beitrag des Tourismus oft überschätzt, der beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zwar sehr viel am Ostseerand bewirkt hat, im Inland aber vergleichsweise wenig. Und die Landwirtschaft allein bietet, selbst wenn (oder gerade wenn) sie voll modernisiert ist, keine ausreichende Bevölkerung, die einen größeren Zentralen Ort in Form einer Mittelstadt tragen könnte.

Welche Chancen gibt es hier nun? Als erstes könnte man für den östlichen Streifen an die Möglichkeit denken, die Öffnungseffekte durch die Beitrittsländer aufzufangen. Dazu müssten allerdings die alten Beziehungen aus Comecon-Zeiten weiter gepflegt und neue Beziehungen aufgebaut worden sein, damit nach der völligen Grenzöffnung intensive wirtschaftliche Verflechtungen einsetzen können. Ob dies der Fall ist, darf füglich bezweifelt werden, wie gelegentliche Einzeleindrücke belegen.

Eine andere Möglichkeit bieten Städtenetze. Die in diesen Räumen vorhandenen Klein- und Mittelstädte können aus eigener Kraft kein leistungsfähiges Mittelzentrum oder gar Oberzentrum bilden. Städtenetze, wenn sie denn gut funktionieren, können hier eine gewisse Abhilfe schaffen. Auf der Tagung der ARL und DASL in Eisenach im Mai dieses Jahres zu den Mittelstädten hatte ich ein Podium zu Städtenetzen zu moderieren.⁴ Dort wurden zwei Städtenetze vorgestellt. Das Städtenetz um Rudolstadt besteht aus eng beieinander liegenden Gemeinden, die zudem aus sich heraus zu einer gewissen Kooperation bereit waren und wo das Städtenetz möglicherweise sogar eine Vorstufe zur Eingemeindung bilden könnte. Das zweite Beispiel entstammt dem Raum Görtitz-Bautzen-Hoyerswerda. Hier bestand keinerlei Städtenetz, sondern es wurde durch die Landesplanung nahegelegt, weil andernfalls keine oberzentrale Funktion zugeordnet worden wäre. Wie weit diese Kooperation trägt, wird die Zukunft zeigen müssen. Jedenfalls bietet sie wohl die einzige Chance, in dieser größeren Region ein Zentrum zu bilden, das als Nukleus für wirtschaftliche Entwicklung wirken könnte.

Es verbleiben dann immer noch Ausschnitte dieses Siedlungsstrukturtyps, die auch in Zukunft nicht durch ein funktionierendes Mittelzentrum versorgt werden können. Dann wird man sich möglicherweise auf Vorbilder in ganz anderen Ländern wie etwa in Teilen Schwedens konzentrieren, wo beispielsweise mobile Dienste die Bevölkerung versorgen sollen. Und auf jeden Fall wird man eine Alimentierung dieser Versorgungsfunktion durch den kommunalen Finanzausgleich anstreben (ARL 2003).

Im Überblick über die konkreten Regionen dieses Siedlungsstrukturtyps stellt sich für die Landesplanung in den neuen Bundesländern die Frage, ob die vorhandenen Mittel, auch aus der EU, weit über das jeweilige Bundesland gestreut werden oder ob eine Bündelung dieser Maßnahmen in wenigen Entwicklungsschwerpunkten stattfinden soll. Und es müssen Entwicklungsschwerpunkte sein, in denen realistischerweise eine Entwicklung in der nahen Zukunft zu erwarten ist. Das könnte dann auch die Abwanderung reduzieren, denn wie gesagt, je größer und vielfältiger ein solches Zentrum ist, desto eher kann es die Erwartungen auch des jüngeren Teils der Bevölkerung erfüllen.

4. Ostdeutschland – Ein Vorlauf für Westdeutschland?

Wenn man wiederum die verschiedenen eingangs genannten Tendenzen einander gegenüberstellt, so muss man zunächst feststellen, dass die Überalterung in den alten Bundesländern mindestens so voranschreitet wie in den neuen Bundesländern. Dies betrifft jedenfalls die auf Geburten beruhende Überalterung der Gesamtbevölkerung, während in den neuen Bundesländern die „passive“ Überalterung durch Abwanderung naturgemäß eine große Rolle spielt.

⁴ ARL/DASL/BBR, Abschlusspodium des Wissenschaftlichen Colloquiums "Mittelstädte im Anpassungsprozess", Eisenach, 16.-17.5.2003, Veröffentlichung wird vorbereitet.

Wenn man sich vorstellt, wie ein Land mit alternder Bevölkerung in Zukunft aussehen kann, so könnte Japan als ein Vorläufer angesehen werden. Das Video „Leeres Land“, das am Vorabend des Jungen Forums 2003 gezeigt wurde, hat dies anschaulich gezeigt. Japan möchte ohne Ausländerzuwanderung auskommen (siehe unten), und es richtet sich darauf ein, die alternde Bevölkerung durch Produktivitätssteigerung und durch eine auf sehr alte Menschen ausgerichtete Dienstleistungsstruktur aufzufangen.

Nicht zuletzt ist zu bedenken, dass durch diesen Alterungsprozess manche Regionen auch profitieren. In Amerika ist Florida hierfür bekannt, doch auch in Deutschland gibt es Regionen, in denen der Anteil alter Menschen durch Zuzug besonders hoch ist (siehe das folgende Referat von FLÖTHMAN). Was insgesamt den Prozess des demographischen Wandels angeht, so scheint auch in den alten Bundesländern nun endgültig das Problem wahrgenommen zu werden. Nicht zuletzt spricht dafür, dass im einen oder anderen dieser Bundesländer eigene Referate zur Beobachtung und politischen Behandlung dieses Problems eingerichtet worden sind.

Um bei der Wanderung zunächst mit der Binnenwanderung zu beginnen, so entstehen hier in den alten Bundesländern keine allzu großen Probleme. Die Ost-West-Wanderung findet nur dann statt, wenn am Zielort ein Arbeitsplatz gesichert ist. Damit geht naturgemäß einher, dass in einigen Gemeinden der alten Bundesländer auch weiterhin zusätzliches Wachstum zu erwarten ist. Wie man hierauf reagieren kann, ist aus den vergangenen 50 Jahren bekannt, so dass man hier auf best practices zurückgreifen kann. Auch die Suburbanisierung ist, wenn sie als kleinräumige Wanderung langsam weiter fortschreitet, ein Vorgang, der planerisch zu bewältigen ist, auch wenn die zunehmende Flächeninanspruchnahme insbesondere im weiteren Umland der Ballungsgebiete zu stärkerer raumplanerischer Aktivität aufrufen wird.

Nicht ohne Grund nenne ich in diesem Falle die Außenwanderung zuletzt. Wie zuvor angeführt, wird mit Blick auf den demographischen Wandel eine erhebliche Zuwanderung oft als wünschenswert bezeichnet. Die Zuwanderer haben allerdings die unter diesem Thema unangenehme Eigenschaft, relativ früh zu lernen, dass es sich mit weniger Kindern besser leben lässt als mit vielen Kindern. Auch begreifen sie schnell, dass der „Versicherungseffekt“ von Kindern nicht mehr besteht, der im Herkunftsland oft darin zu sehen war, dass eine große Kinderzahl vielleicht doch die Chance bot, dass eines dieser Kinder überlebte, um die Eltern im Alter zu alimentieren. Das aber übernimmt in Deutschland das soziale Sicherungssystem, so dass dieser Anreiz, viele Kinder aus wirtschaftlichen Gründen zu haben, entfällt. Bei erheblicher Zuwanderung wird die große Aufgabe darin bestehen, eine Ausländerzuwanderung – je nachdem wie intensiv sie ausfällt – am Zielort zu bewältigen. Diese Bewältigung hängt von der Integrationsfähigkeit und Integrationsbereitschaft der Zuwandernden ab. Die großen Zuwanderungswellen etwa aus den südlichen Ländern Europas sind in Deutschland auf Dauer problemlos verlaufen, weil die Eingliederungsbereitschaft groß war, die kulturellen Unterschiede gering waren, oft sogar die religiöse Basis die gleiche war usw. Mehr als diese Probleme an dieser Stelle aufzuzeigen, kann ich nicht leisten. Die spätere Arbeitsgruppe wird diese Problematik vertiefen.

Um abschließend unter diesen Tendenzen die Schrumpfung anzusprechen: Schrumpfung ist dort kaum ein Problem, wo wirtschaftliches Wachstum stattfindet. Wenn in München eine Schule geschlossen wird, wird dies von Allen außer den Eltern der noch verbleibenden Schüler als Vorteil angesehen. Eine Fläche wird frei, ein Gebäude kann vielleicht umgenutzt werden, und viele warten unter Umständen darauf, dass diese Umnutzung möglich wird.

Hingegen ist im ländlichen Gebiet eine Schrumpfung ein weitaus größeres Problem, auch in den alten Bundesländern. In diesen Räumen wird insbesondere die Tragfähigkeit für die private Versorgung eingeschränkt. Wenn darauf verwiesen wird, dass alte Menschen später zu Fuß ihren Laden oder ihre Behörde aufsuchen können sollten, so wird oft vergessen, dass es zwei Ausschnitte aus „dem Alter“ gibt: die aktiven und mobilen Alten und die immobilen Hochbetagten. Die erste Gruppe bleibt lange mobil und kann das Auto zum Zentralen Ort oft auch dann benut-

zen, wenn dieser etliche Kilometer entfernt ist. Bei den Hochbetagten geht dies aber häufig nicht mehr. Deren absolute Zahl wird in den nächsten Jahrzehnten drastisch steigen, und dies wird gerade mit Blick auf ländlich-periphere Regionen auch in den alten Bundesländern zu einem Problem (vgl. wiederum den nachfolgenden Beitrag von FLÖTHMAN).

5. Schlussbemerkung

Das Fazit zu meinen Überlegungen möchte ich als sehr persönliche Bewertung zu verstehen bitten, denn in den Einzelfragen bin ich kein Fachmann.

- (1) Zunächst habe ich den Eindruck, dass in sehr vielen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in den alten Bundesländern, keine großen Probleme auftreten, sofern Deutschland wieder zu einer ausreichenden Wachstumsrate zurückkehrt.
- (2) Die stärksten Probleme – um diese als Gegensatz zur vorherigen Aussage zu pointieren – zeigen sich in den neuen Bundesländern. Doch auch hier ist der Hauptgrund zu geringes wirtschaftliches Wachstum. Wenn man sich in Gedanken vorstellt, dass beide Gebietsteile Deutschlands in absehbarer Zeit ein gleich hohes reales Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, so verschwinden in diesem Gedankenexperiment zahlreiche der Sonderprobleme der neuen Bundesländer. Durch geringes Wachstum werden eben, wie im Teil 2 ausgeführt, alle Trends verstärkt, wie nicht zuletzt die neue Welle der Ost-West-Wanderung zeigt.
- (3) Wenn ich über die Siedlungsstrukturtypen in Deutschland insgesamt argumentiere, so folge ich FRANZ-JOSEF BADE (2003), wenn er die Kernstädte und die ländlich-peripheren Räume als die Siedlungsstrukturtypen bezeichnet, in denen auch in den neuen Bundesländern auch in Zukunft besondere Probleme auftreten und zu behandeln sind.

Literatur

- ARL (2003): Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Positionspapier aus der ARL, Nr. 53, Hannover.
- BADE, F.-J. (2003): Einige Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklungen und ihren regionalen Auswirkungen, in: RITTER, E.-H.; ZIMMERMANN, H. (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung - mehr als eine Worthülse? Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, B. 219, Hannover, S. 40-45.
- FÜRST, D. u. a. (1973): Standortwahl industrieller Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn.
- RAUMORDNUNGSBERICHT (2000): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Raumordnungsbericht 2000, Bonn.
- SIEDENTOP, S. (2003): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung? in: Flächenmanagement und Bodenordnung, im Druck.
- ZIMMERMANN, H. u. a. (1973): Regionale Präferenzen. Wohnorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer als Determinanten der Regionalpolitik. Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 2, Bonn.
- ZIMMERMANN, H.; HENKE, K.-D. (2001): Finanzwissenschaft. 8. Auflage, München.

E.-JÜRGEN FLÖTHMANN

Planung und Migration - Auswirkungen der Migration auf regionaldemographische Entwicklungen und Planungen

Gliederung

1. Zur Interaktion zwischen Migration und Planung
2. Wanderungsinduzierte Auswirkungen auf Planungsmaßnahmen
 - 2.1 Migration im Hinblick auf Wachstum oder Schrumpfung der Bevölkerung
 - 2.2 Migration und demographische Alterung
 - 2.3 Migration und demographische Individualisierung
 - 2.4 Migration und demographische Internationalisierung
3. Auswirkungen von Planungsmaßnahmen auf Wanderungen
4. Resümee

Literatur

1. Zur Interaktion zwischen Migration und Planung

Die Bevölkerungsentwicklung eines Landes, einer Region oder einer Stadt wird durch das Zusammenwirken der drei Prozesse Fertilität, Mortalität und Migration bestimmt. Von den drei demographischen Prozessen erscheinen die Zu- und Fortzüge aus den folgenden zwei Gründen am ehesten planungsrelevant:

- Die *Determinanten* sowie die Entwicklung von Wanderungen können durch eine gezielte Planung direkt oder indirekt beeinflusst werden.
- Die *Folgen* von Planungen in Form einer Einflussnahme auf Art und Umfang von Wanderungen werden in der Regel unmittelbar bzw. kurzfristig wirksam und ersichtlich, während z.B. Auswirkungen familienpolitischer oder gesundheitspolitischer Maßnahmen sich in der Regel erst sehr langfristig in der Bevölkerungsentwicklung eines Landes nachhaltig niederschlagen.

Im Gegensatz zur Fertilität und Mortalität, deren Ursachen und Wirkungen unabhängig von den Entwicklungen in anderen räumlichen Einheiten analysiert werden können, betreffen die Folgen von Wanderungen in jedem Fall mindestens zwei Regionen. Das bedeutet, dass Planungen innerhalb einer Region über die induzierten Migrationswirkungen Folgen für demographische und andere Entwicklungen in mehreren Regionen haben können. In den Zielregionen können Wanderungen ihrerseits Planungsmaßnahmen zur Folge haben, wenn Zu- und/oder Fortzüge zu demographisch, ökonomisch oder sozial unerwünschten Entwicklungen führen.

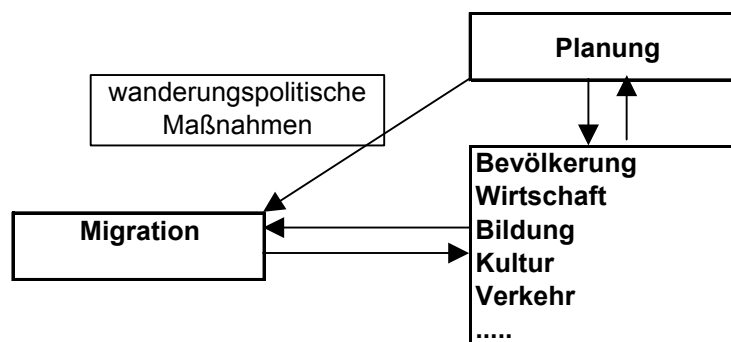
Zwischen Migration und Planungen bestehen im Allgemeinen wechselseitige Abhängigkeiten. Einerseits können Wanderungen die erklärende, auslösende Variable von Planungsmaßnahmen sein; umgekehrt kann Migration als eine von Planung abhängige Variable betrachtet werden (vgl. Abb. 1).

Im ersten Fall (Migration als erklärende, exogene Größe) stehen die Auswirkungen von Zu- und Fortzügen auf Planungen in demographischer, ökonomischer, gesellschaftlicher, kultureller und anderer Hinsicht im Vordergrund. In diesem Zusammenhang wird untersucht, welche Anforderungen Wanderungen an die Planungen in den betreffenden Herkunfts- und Zielregionen stellen.

Im zweiten Fall (Migration als abhängige, endogene Größe) werden die Auswirkungen von Planungen auf die Entwicklung der Zu- und Fortzüge betrachtet. In diesem Zusammenhang sind mindestens zwei Planungsarten zu unterscheiden:

- Planungsmaßnahmen, die darauf abzielen und dazu geeignet sind, Wanderungen direkt zu beeinflussen (wanderungspolitische Maßnahmen) und
- Planungsmaßnahmen, die indirekt z.B. über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Gewerbeansiedlung, Baulandausweisung, Sanierung von Altstadtvierteln usw. Einfluss auf Wanderungsströme haben.

Abb. 1: Wechselwirkungen zwischen Planung und Migration



2. Wanderungsinduzierte Auswirkungen auf Planungsmaßnahmen

Die Bevölkerungsentwicklung ist für zahlreiche Planungszwecke eine außerordentlich sichere Basis. Verglichen mit anderen Prognosen, z.B. mit Konjunktur- oder Verkehrsprognosen, sind Bevölkerungsvorausschätzungen, zumindest kurz- und mittelfristig, durch eine relativ hohe Treffsicherheit gekennzeichnet. Diese Eigenschaft ist in erster Linie auf die natürliche Komponente der Bevölkerungsentwicklung aus Geburten und Sterbefällen zurückzuführen, die in der Regel einem langfristigen, kontinuierlichen und deshalb gut abschätzbaren Trend folgen.

Im Gegensatz zur natürlichen Komponente der Bevölkerungsentwicklung unterliegen die Zu- und Fortzüge relativ starken kurzfristigen Veränderungen, die normalerweise irreguläre und deshalb nur schwer vorhersehbare Verläufe zur Folge haben. Je nachdem, wie stark der Einfluss der Wanderungen im Verhältnis zur natürlichen Komponente ist, sind Bevölkerungsvorausschätzungen mehr oder weniger sicher. Ist die Bedeutung der Migration eines Landes eher gering, dann lässt sich die Bevölkerungsentwicklung dieses Landes relativ sicher vorhersagen. Ist die Bevölkerungsentwicklung eines Landes jedoch stark von den Wanderungen abhängig, dann sind Vorausschätzungen wegen der nicht kalkulierbaren kurzfristigen Veränderungen der Migration in der Regel deutlich unsicherer.

Vor allem die Außenmigration, d.h. die Migration über die Grenzen des Bundesgebietes, unterliegt starken, nicht vorhersehbaren Veränderungen, die aus kurzfristigen ökonomischen und politischen Ereignissen sowohl im Zielland als auch in den Herkunftsländern resultieren können. Die Abhängigkeit von derartigen Entwicklungen zeigt sich im Allgemeinen bei den Zuzügen noch stärker als bei den Fortzügen. Die Entwicklung der Zuzüge nach Deutschland spiegelt jede konjunkturelle und politische Veränderung wider (vgl. Abb. 2a). Im Gegensatz zur Außenmigration folgen die Binnenwanderungen einer wesentlich gleichförmigeren Entwicklung (vgl. Abb. 2b).

Abb. 2a: Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands von 1965 bis 1999

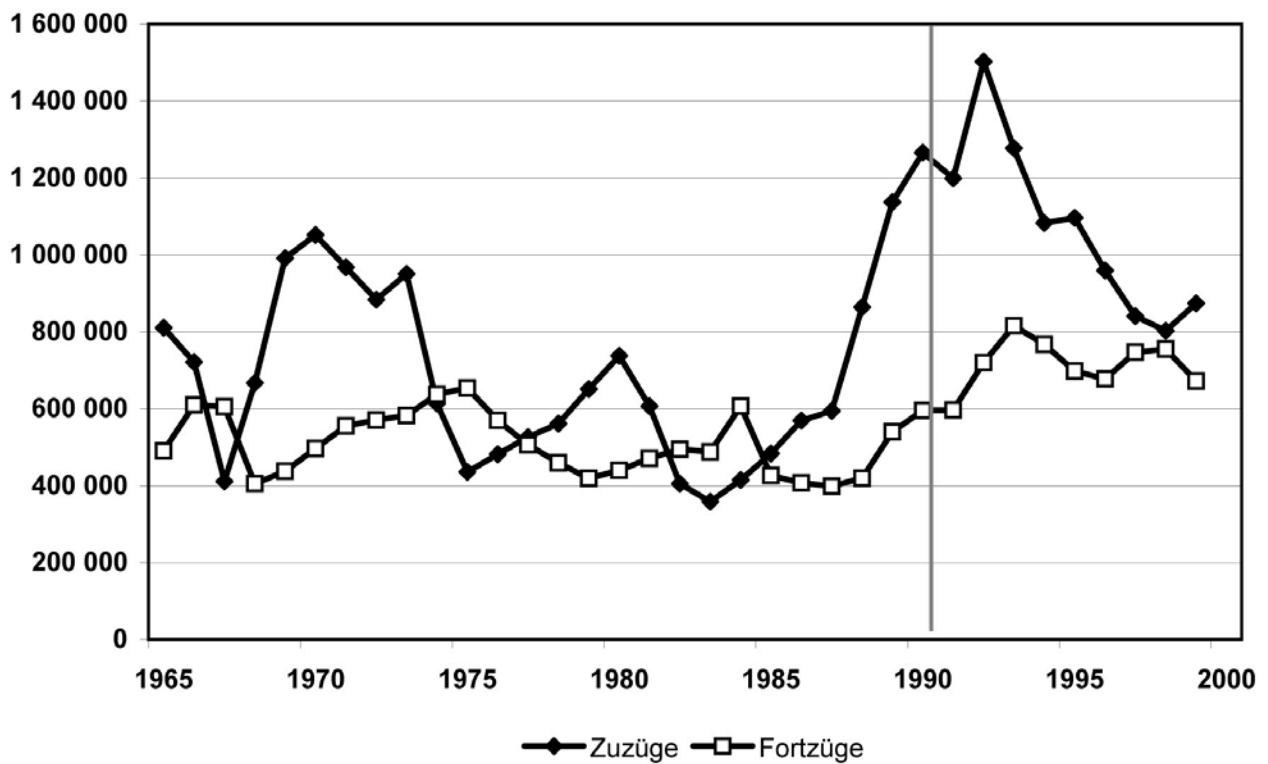
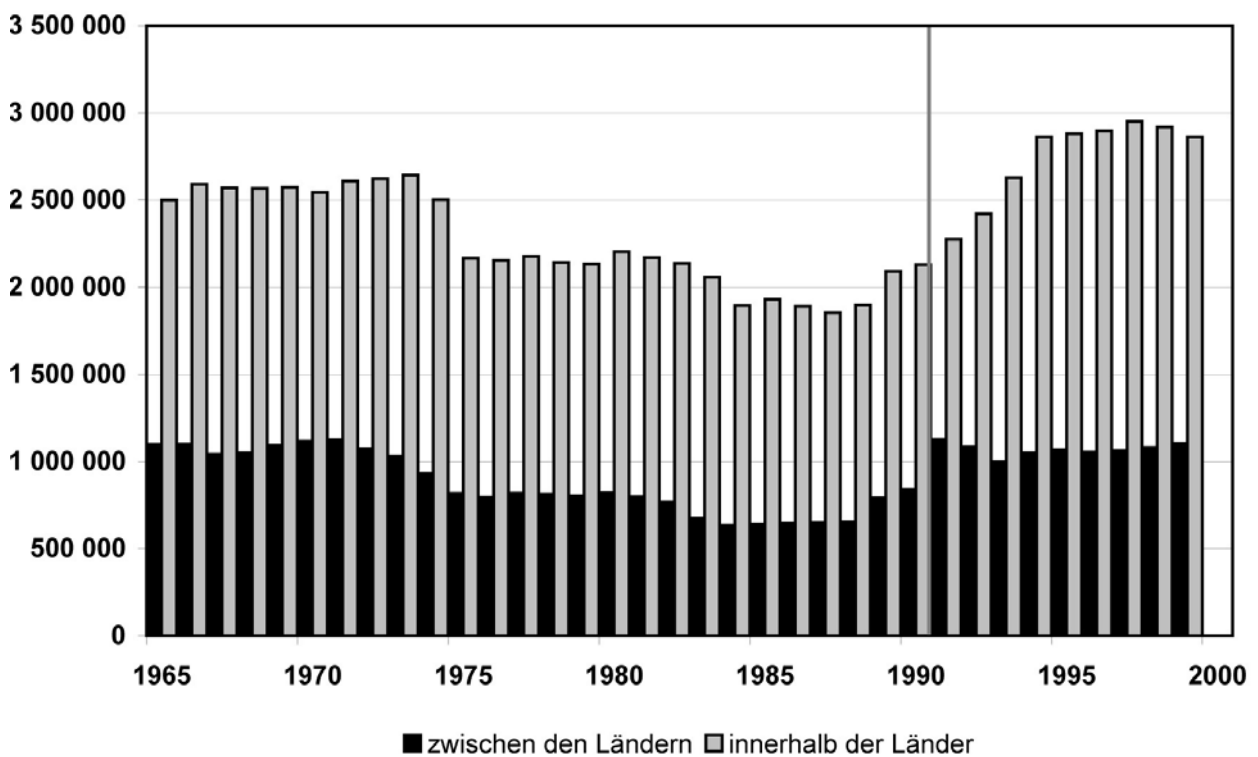


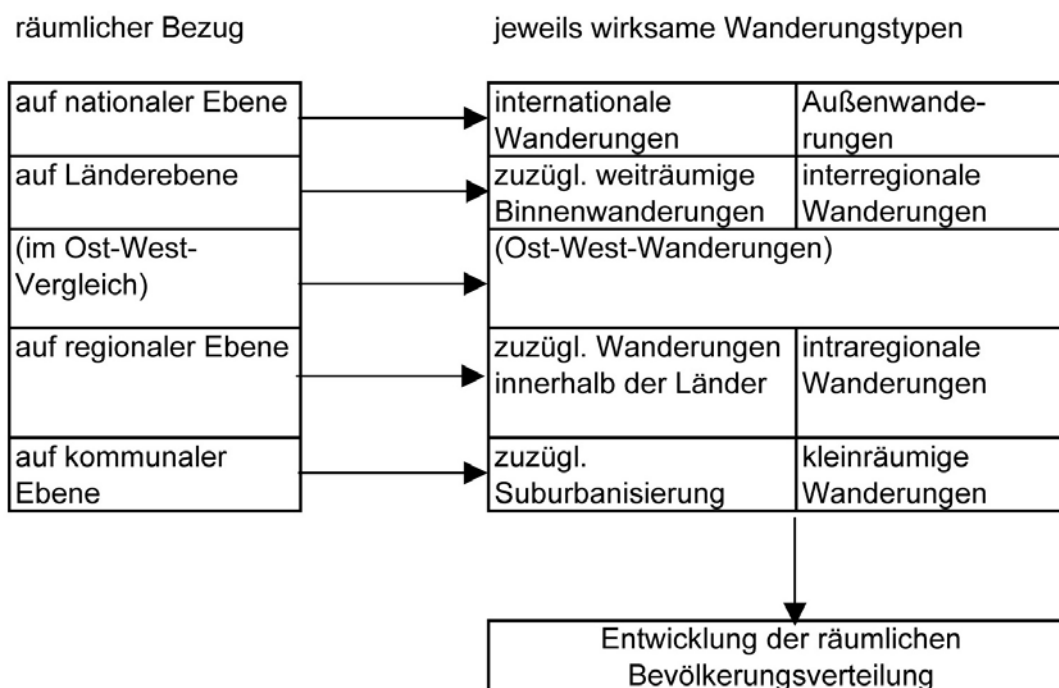
Abb. 2b: Wanderungen zwischen und innerhalb der Bundesländer Deutschlands von 1965 bis 1999



Die Migration eines Landes oder einer Region wird in der Regel durch das Zusammenwirken von mehreren zum Teil ganz unterschiedlichen Wanderungsformen bestimmt, deren Ursachen und Konsequenzen normalerweise völlig unabhängig voneinander sind. Die verschiedenen Wandertypen weisen im Allgemeinen unterschiedliche Perspektiven auf (temporär oder dauerhaft) und ihre Durchführung erfolgt unterschiedlich (allein oder zu mehreren, im Familienverband). Entsprechend sind die einzelnen Wandertypen durch unterschiedliche Erwartungen an die Zielregionen gekennzeichnet.

Die Asyl- und Flüchtlingsmigration, die Arbeitsmigration, die Bildungsmigration, die familienorientierte Migration sind z.B. hinsichtlich ihrer Motive, der Struktur der Migranten, der zeitlichen Perspektive sowie der in Betracht kommenden Zielregionen Prozesse mit ganz unterschiedlicher Dynamik und unterschiedlichen Konsequenzen für Bevölkerung, Wirtschaft und Gesellschaft. In der Summe können sich die Zu- und Fortzüge eines Landes oder einer Region ausgleichen, so dass ein Saldo von null resultiert, obwohl die Auswirkungen erheblich sein können, wenn sich die Zu- und Fortzüge aus unterschiedlichen Wandertypen zusammensetzen. Den Zuzügen von älteren Menschen können z.B. gleich viele Fortzüge von jüngeren Menschen gegenüberstehen, so dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung durch die Migration ändert; oder den Zuzügen von Asylbewerbern und Flüchtlingen stehen Fortzüge von einheimischen jungen Familien gegenüber. Während die Bevölkerungszahl in den Beispielen zwar unverändert bleibt, ändert sich die Bevölkerungsstruktur in diesen Fällen möglicherweise erheblich, mit entsprechenden Konsequenzen für die Planung.

Abb. 3: Wanderungsformen auf unterschiedlichen regionalen Ebenen



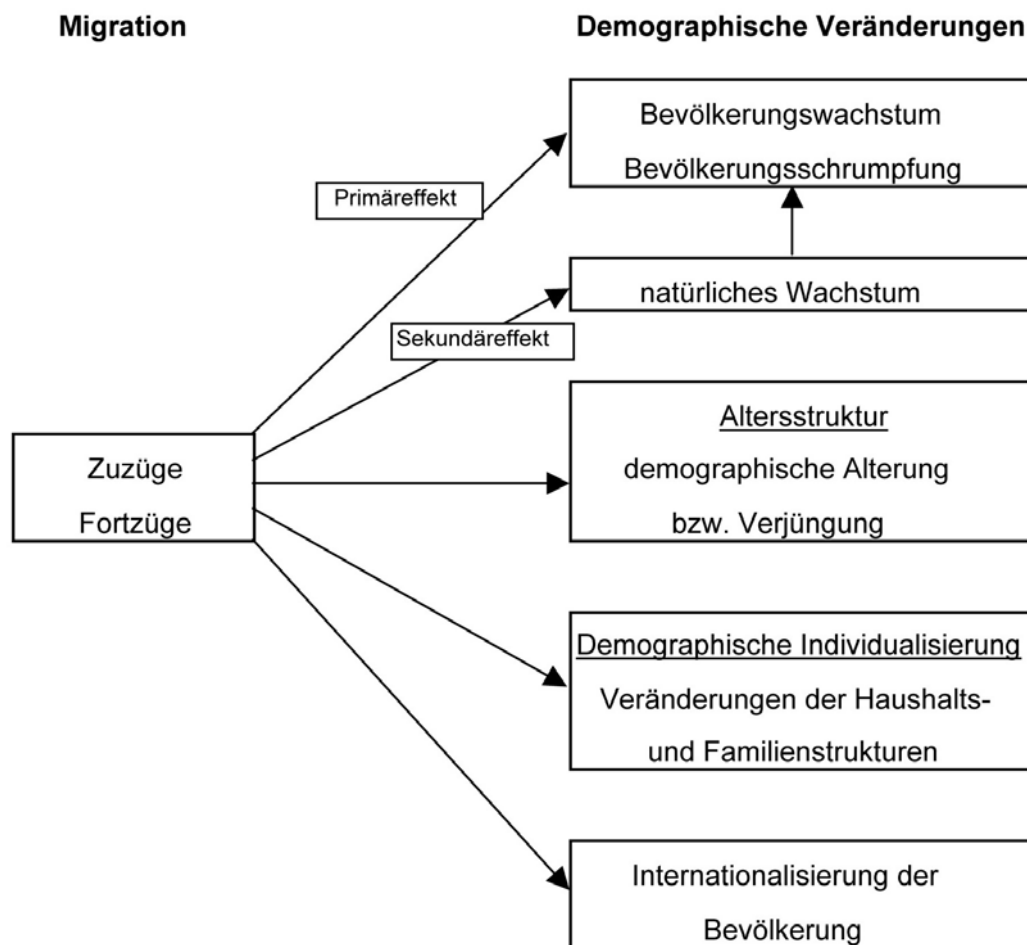
Die Bedeutung von Wanderungen für die demographische, ökonomische, soziale u.a. Entwicklung stellt sich auf den einzelnen räumlichen Ebenen sehr unterschiedlich dar. Die Auswirkungen von Wanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung einzelner Städte und Regionen sind in der Regel um so stärker, je kleiner die jeweils betrachtete räumliche Einheit bzw. die Einwohnerzahl ist. Während auf nationaler Ebene ausschließlich Außenwanderungen die Migration kennzeichnen, sind auf Länderebene außerdem weiträumige Binnenwanderungen bedeutsam.

Auf kommunaler Ebene sind neben den Außenwanderungen, den inter- und intraregionalen Wanderungen zusätzlich noch kleinräumige (Stadt-Umland-Wanderungen) wichtig (vgl. Abb. 3). Die Migration von Städten und Regionen ist deshalb vielfältiger und häufig auch quantitativ bedeutsamer als auf nationaler Ebene. Während in den vergangenen Jahren im Bundesdurchschnitt das Verhältnis von Geburten zu Zuzügen (aus dem Ausland) relativ ausgeglichen war (1:1,3), resultierte für größere Städte beispielsweise ein Verhältnis von 1:7,2 in München oder 1:5,0 in Dresden. In einzelnen Zuzugsregionen, vor allem im Umland von Ballungsräumen, entfielen auf eine Geburt teilweise 8 bis 9 Zuzüge, z.B. in den Landkreisen München und Oberhavel im Umland von Berlin.

Die Auswirkungen von Zu- und Fortzügen z.B. auf regionale Arbeitsmärkte, auf das ökonomische Wachstum oder auf infrastrukturelle Aspekte einer Region resultieren nur zum Teil direkt aus den Wanderungen, sondern vor allem aus den wanderungsinduzierten demographischen Veränderungen (vgl. Abb. 4), d.h.:

- aus dem Wachstum oder der Schrumpfung der Bevölkerung,
- aus der demographischen Alterung,
- aus der demographischen Individualisierung und
- aus der demographischen Internationalisierung.

Abb. 4: Auswirkungen der Migration auf die einzelnen Bereiche der demographischen Entwicklung

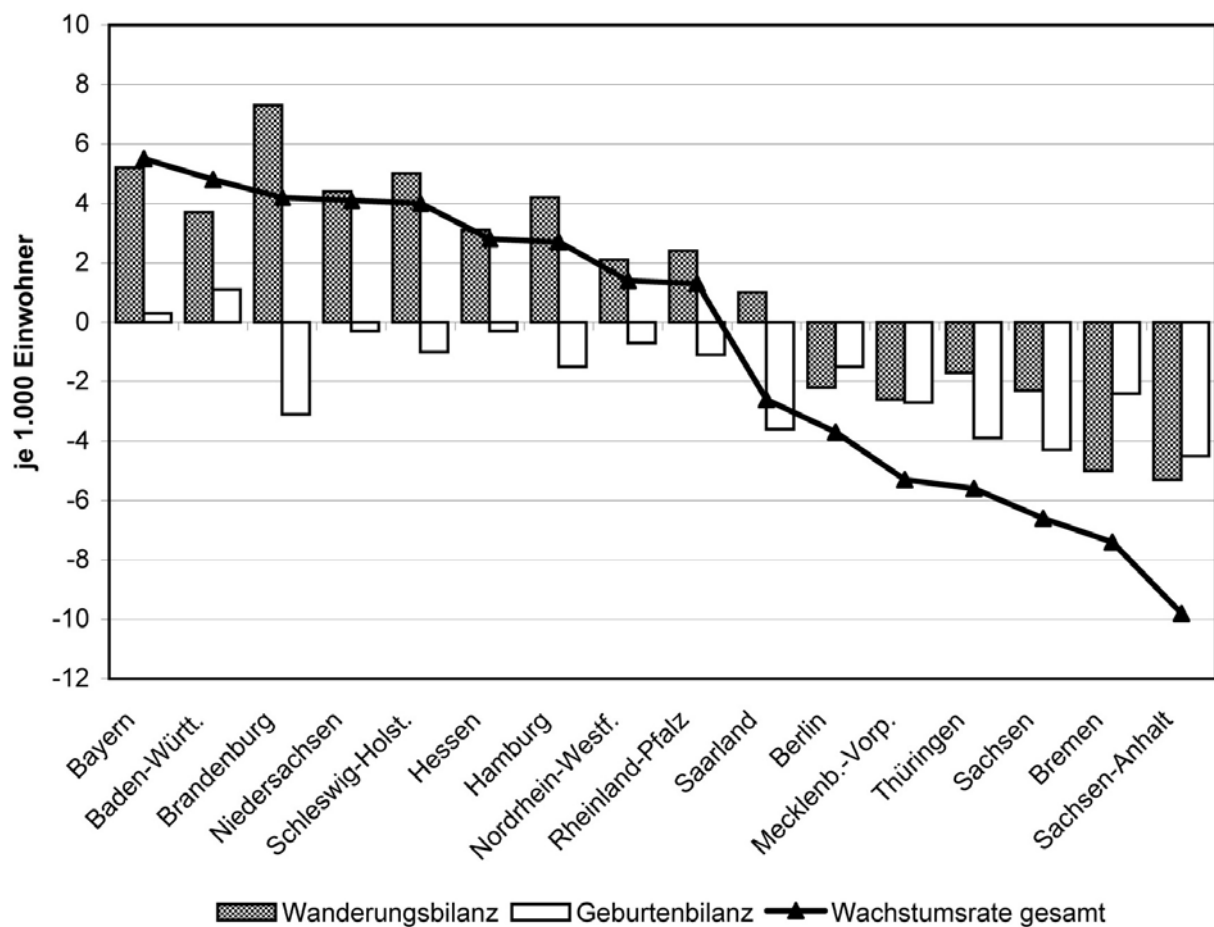


2.1 Migration im Hinblick auf Wachstum oder Schrumpfung der Bevölkerung

Die Zu- bzw. Abnahme der Bevölkerungszahl wird bestimmt durch das Zusammenwirken der Geburten- und Wanderungsbilanz. Die Bedeutung der Wanderungsbilanz für das Bevölkerungswachstum nahm in Deutschland während der vergangenen 30 Jahre, vor allem während der 90er Jahre, deutlich zu. Einerseits verringerte sich aufgrund der anhaltend niedrigen Kinderzahl die Geburtenbilanz, die seit 1972 in Deutschland negativ ist, so dass wegen der Verschiebungen zwischen den beiden Wachstumskomponenten die relative Bedeutung der Wanderungen stetig zunahm. Andererseits nahmen während der 90er Jahre die Wanderungsgewinne stark zu, so dass nicht nur relativ, sondern auch absolut die Wanderungen einen stärkeren Einfluss auf das Wachstum bekamen.

Die zunehmende Bedeutung der Wanderungen wird nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in regionaler Differenzierung auf Länderebene deutlich. Ende der 90er Jahre stellte in den meisten Bundesländern die Migration die quantitativ wichtigste Größe der Bevölkerungsentwicklung dar (vgl. Abb. 5). Während in den meisten alten Bundesländern die Kompensationswirkung der Migration noch ausreichte, um ein Bevölkerungswachstum zu sichern, verstärkten in den neuen Ländern (außer Brandenburg) die Wanderungsverluste die aus den starken Geburtendefiziten ohnehin resultierende Bevölkerungsabnahme.

Abb. 5: Geburten- und Wanderungsbilanzen der 16 Bundesländer 1999



Datenquelle: Stat. Bundesamt, FS 1, R 1, Gebiet und Bevölkerung 1999.
Flöthmann, IBS, Univ. Bielefeld 2002.

Die sich unmittelbar aus der Wanderungsbilanz ergebenden Bevölkerungszunahmen bzw. -abnahmen werden als *Primäreffekt* der Migration bezeichnet. Zusätzlich können Wanderungen Auswirkungen auf die Entwicklung von Geburten und Sterbefällen haben und damit indirekt das Bevölkerungswachstum beeinflussen, sofern sich das generative Verhalten und/oder die Sterblichkeit der zu- bzw. fortgezogenen Bevölkerung und der ortsansässigen Bevölkerung unterscheiden. Die höhere durchschnittliche Kinderzahl und die günstigere Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung führt z.B. zu einem natürlichen Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe. Das Wachstum der ausländischen Bevölkerung während der letzten Jahrzehnte beruhte deshalb nicht nur auf weiteren Wanderungsgewinnen, sondern auch auf einem natürlichen Wachstum. Dieser Sachverhalt wird auch als *Sekundäreffekt* der Migration bezeichnet.

2.2 Migration und demographische Alterung

Wegen der seit über 30 Jahren weit unter dem Bestandserhaltungsniveau liegenden Kinderzahl und der gleichzeitig kontinuierlichen Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung nahm bzw. nimmt in Deutschland die Zahl der jüngeren Menschen stetig ab, während die Zahl der älteren Menschen steigt. Durch diese Verschiebung der Altersstruktur erhöht sich das Durchschnittsalter bzw. Medianalter der Bevölkerung. Die Wanderungsgewinne überwiegend jüngerer Menschen führten zu einer geringen Abschwächung des Anstiegs dieser demographischen Alterung. Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung der natürlichen Komponente und der Wanderungen in den Städten und Regionen verläuft die demographische Alterung regional sehr unterschiedlich. Im kleinräumigen Kontext kommt den Wanderungen eine besondere Bedeutung zu. Kleinere Umlandgemeinden, die aufgrund von Baulandausweisungen und Wanderungsgewinnen im Rahmen von Stadt-Umland-Wanderungen über einen längeren Zeitraum Zuzüge junger Familien mit Kindern zu verzeichnen hatten, weisen deshalb in der Regel heute eine wesentlich jüngere Bevölkerung als die Oberzentren auf, obwohl besonders Großstädte Zuzüge vor allem von jungen Bildungsmigranten haben. Viele Großstädte, z.B. die Stadtstaaten, sind durch Wanderungsgewinne in der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahren und Wanderungsverlusten bei der 25-bis unter 40-jährigen Bevölkerung gekennzeichnet (vgl. Abb. 6a und b). Die ältere Bevölkerung (65 Jahre und älter) weist in den Großstädten normalerweise ebenfalls Wanderungsverluste auf.

Führen Zuzüge junger Menschen zu einer Verjüngung der Bevölkerung, wird von einer *aktiven Verjüngung* aufgrund von Migration gesprochen. Ziehen ältere Menschen fort, kann ebenfalls eine Verjüngung der Bevölkerung eintreten. In diesem Fall wird von einer *passiven Verjüngung* gesprochen. Entsprechend können Zuzüge älterer bzw. Fortzüge jüngerer Menschen zu einer Alterung der Bevölkerung führen. Diese Entwicklung hat zurzeit vor allem in Mecklenburg-Vorpommern eine außerordentlich starke demographische Alterung zur Folge.

Die Außenmigration, die sich in erster Linie auf größere Städte und ihr Umland konzentriert, sowie die verschiedenen Formen der Binnenmigration beeinflussen die regionalen Alterungsprozesse unterschiedlich. Dieser Sachverhalt führte während der 90er Jahre zu einer Verstärkung der regionalen Diskrepanzen hinsichtlich der Alterung. Da es sich bei der demographischen Alterung um nachhaltige Veränderungen handelt, erfordern die Verschiebungen der Altersstruktur nicht nur kurzfristige Anpassungen, z.B. hinsichtlich der regionalen Infrastrukturausstattung, sondern sie verlangen langfristig konzipierte und vorsorgende Planungen.

Abb. 6a: Bilanz der Wanderungen aus bzw. in andere Bundesländer der 18 bis unter 25- und der 25 bis unter 40jährigen Bevölkerung 1999

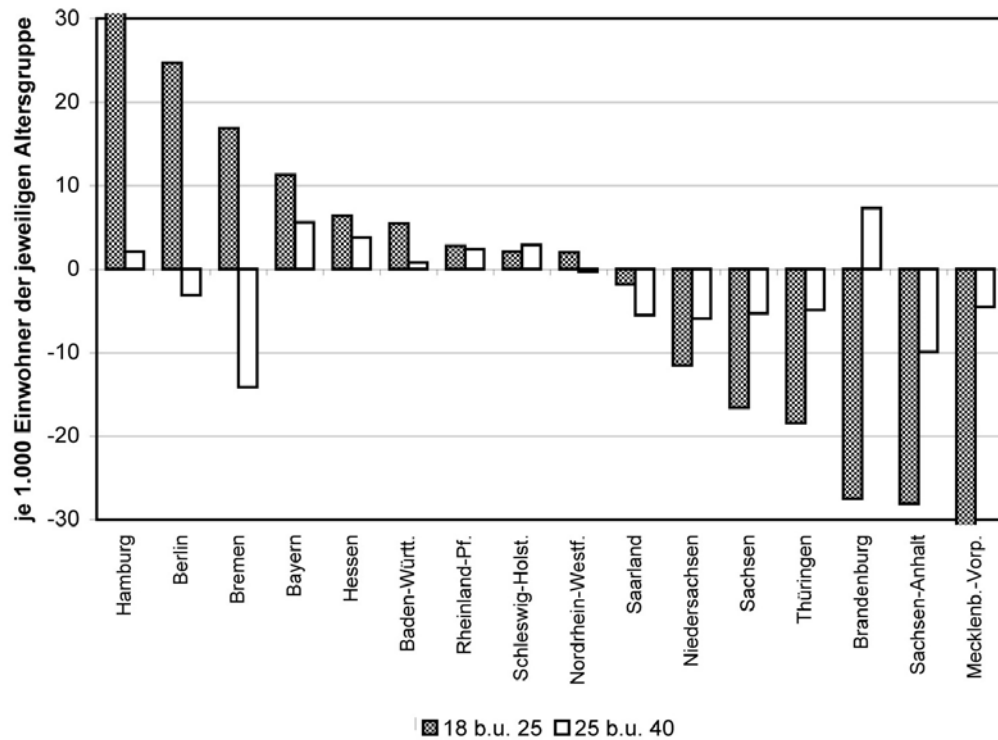
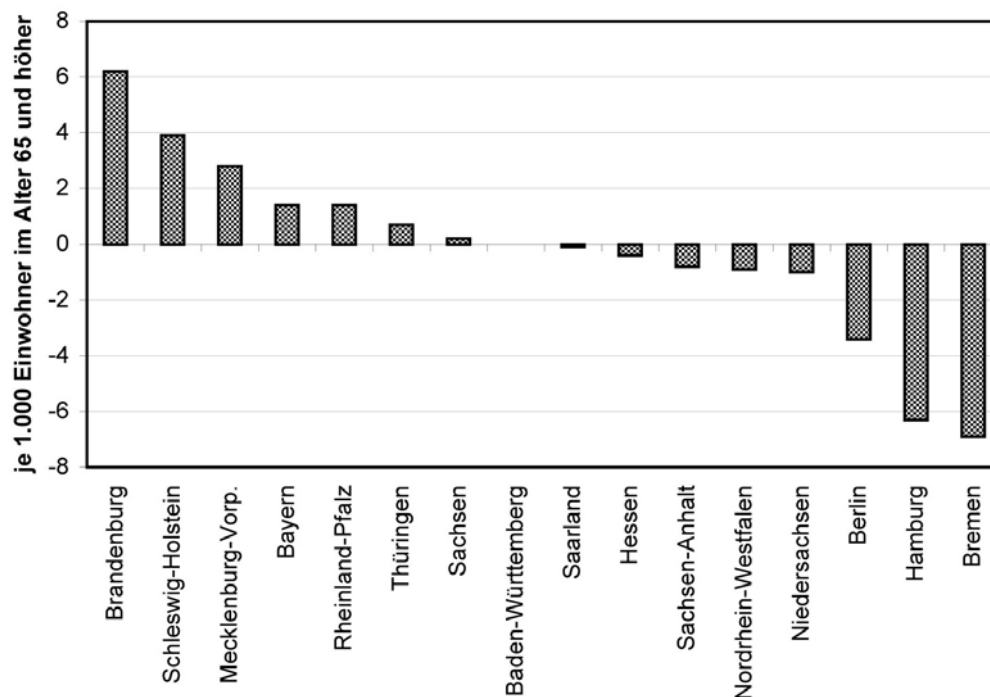


Abb. 6b: Bilanz der Wanderungen aus bzw. in andere Bundesländer der 65jährigen und älteren Bevölkerung 1999



Quelle: Stat. Bundesamt, FS1 R1, Gebiet und Bevölkerung, Wiesbaden 2000

2.3 Migration und demographische Individualisierung

Der langfristige Geburtenrückgang in Deutschland wurde begleitet von einem grundlegenden Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen. Ein immer größerer Teil der Bevölkerung bleibt zeitlebens kinderlos und/oder allein lebend. Im Jahr 1950 betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte an allen Haushalten ca. 19 Prozent, im Jahr 2000 lag dieser Anteil bei 36 Prozent. Dieser grundlegende Trend kann auf regionaler Ebene durch Wanderungen verstärkt oder abgeschwächt werden. Insgesamt haben vor allem die Binnenwanderungen während der letzten beiden Jahrzehnte maßgeblich zu einer Polarisierung der regionalen Haushalts- und Familienstrukturmuster beigetragen. Der Anteil der Einpersonenhaushalte lag 1999 zwischen 46 Prozent in den Kernstädten und 27 Prozent in den ländlichen Kreisen. Diese Diskrepanz beruht neben regionalen Unterschieden des Haushaltsgründungsverhaltens unter anderem auf den Stadt-Umland-Wanderungen junger Familien und auf der bildungs- und erwerbsorientierten Migration junger Erwachsener in die Großstädte. Eine Differenzierung der Binnenwanderungen (zwischen den Bundesländern) nach Familienstand zeigt bei den Fortzügen vor allem in den Stadtstaaten einen hohen Anteil der verheirateten Bevölkerung. Bundesländer, die viele Zielregionen der Stadt-Umland-Wanderungen aufweisen (Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), haben entsprechend hohe Anteile verheirateter Personen bei den Zuzügen (vgl. Abb. 7). Die zunehmende Polarisierung der Bevölkerung in eine Gruppe mit Kindern und ohne Kinder spiegelt sich vor allem aufgrund der selektiven Wirkung der Binnenmigration in den zunehmenden regionalen Diskrepanzen hinsichtlich der Haushaltsgrößen wider.

2.4 Migration und demographische Internationalisierung

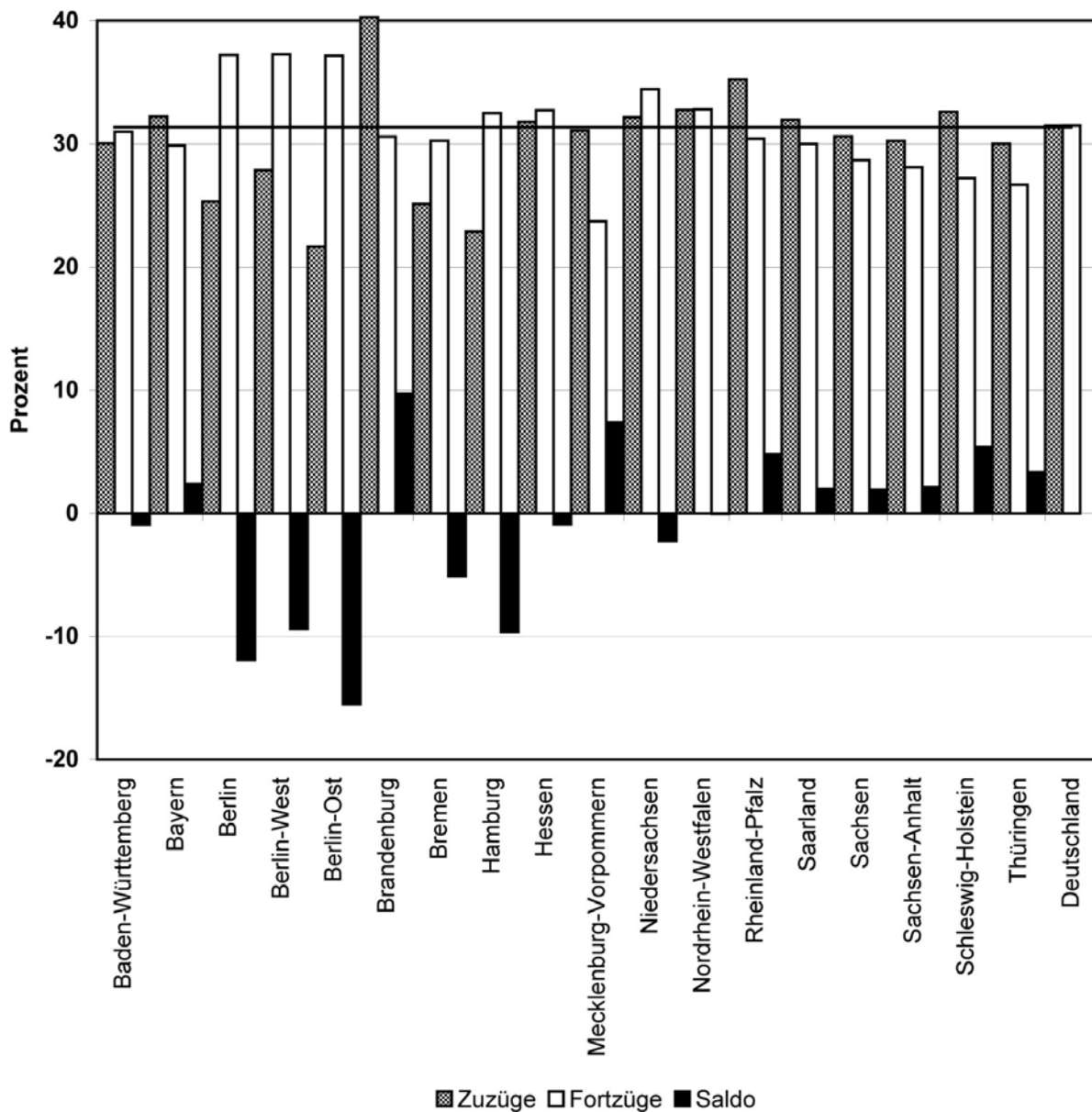
Deutschland zählt zu den Ländern mit den meisten Zuwanderungen. Seit den ersten Anwerbeabkommen in der zweiten Hälfte der 50er Jahre hat sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung kontinuierlich erhöht. Während die Wanderungen der 50er und 60er Jahre überwiegend von der Gastarbeitermigration und den Familiennachzügen dominiert wurden, ist die Vielfalt der Wandlungstypen vor allem während der 90er Jahre wesentlich größer geworden. Insgesamt betrug der Wanderungsgewinn Deutschlands seit der Wiedervereinigung, von 1991 bis 2002, ca. 3,9 Mio. Menschen. Ohne diese Zuwanderungen hätte sich die Bevölkerungszahl um ca. 1,1 Mio. Einwohner reduziert. Die verstärkten Zuwanderungen und die zunehmende Aufenthaltsdauer von zugewanderten Menschen führten einerseits zu einem Anstieg des Ausländeranteils und andererseits, vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Einbürgerungen. Während im Jahr 1994 ca. 62.000 Menschen eingebürgert wurden, betrug diese Zahl im Jahr 2002 ca. 178.000 Menschen. Insgesamt sind von 1994 bis 2001 918.000 Menschen eingebürgert worden. Diese Menschen lebten zum Teil schon seit längerem in Deutschland oder waren in diesem Land bereits geboren. Im Jahr 2002 lebten 59 Prozent der ausländischen Bevölkerung länger als 10 Jahre in Deutschland, 17 Prozent länger als 30 Jahre.

Die Konzentration der Außenwanderungen auf bestimmte Teilräume wird sowohl in den Wanderungssalden der Teilregionen als auch in der regionalen Verteilung der Ausländeranteile deutlich. Die Zuzugsraten der Bundesländer (bezogen auf Wanderungen über die Grenzen Deutschlands) lagen 1999 zwischen 15,0 (Niedersachsen) und 4,1 (Thüringen) je 1.000 Einwohner. Die Ausländeranteile sind in der Regel in den Großstädten bzw. Stadtstaaten am höchsten (Hamburg 15,4 Prozent). Die Flächenländer mit den höchsten Ausländeranteilen sind Baden-Württemberg mit 12,5 und Hessen mit 12,1 Prozent. Insgesamt sechs Großstädte haben einen Ausländeranteil von über 20 Prozent (Offenbach, Frankfurt a.M., Stuttgart, München, Ludwigshafen und Mannheim).

Da die zugewanderte Bevölkerung und ihre Nachfahren aufgrund der günstigeren Altersstruktur und der höheren Kinderzahl im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung über ein natürliches

Wachstum verfügt, beruht die Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Regionen mit hohen Ausländeranteilen in einem bedeutenden Umfang auf dem Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe, z.B. sind in Duisburg ca. ein Drittel der dort geborenen Kinder ausländischer Nationalität. Werden Kinder ausländischer Mütter berücksichtigt, ist der Anteil noch deutlich höher. Die aus diesen Entwicklungen resultierende zunehmende und regional sehr unterschiedliche kulturelle und ethnische Vielfalt der Bevölkerung führt zu veränderten Anforderungen an nationale und regionale Planungen u.a. hinsichtlich Integration, Bildung, Arbeitsmarkt, Infrastruktur.

Abb. 7: Anteile der verheirateten Bevölkerung im Rahmen der Wanderungen zwischen den Bundesländern 1999



3. Auswirkungen von Planungsmaßnahmen auf Wanderungen

Im Gegensatz zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung, deren Veränderungen sich erst langfristig in der Bevölkerungsentwicklung widerspiegeln, werden Veränderungen der Zu- und Fortzüge in quantitativer Hinsicht unmittelbar wirksam. Die Zu- oder Abnahme der Bevölkerungszahl

oder der Beschäftigtenzahl wird sofort deutlich. Aus diesem Grund erscheinen Wanderungen zur kurzfristigen Lösung von Überkapazitäten oder Defiziten demographischer oder ökonomischer Art als besonders geeignet. Die langfristigen Konsequenzen von Wanderungen, z.B. die Sekundäreffekte auf die natürliche Bevölkerungskomponente, werden erst nach einer längeren Zeit deutlich. Zahlreiche historische Beispiele belegen die Möglichkeiten, Außen- und Binnenwanderungsströme zu verstärken oder zu unterdrücken.

Als im Merkantilismus während der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Preußen das Bevölkerungswachstum für eine Steigerung der allgemeinen Wirtschaftskraft sowie für einen systematischen Landausbau nach damaliger Einschätzung nicht ausreichte, wurde vor allem über die Migration versucht, den Mangel an Bevölkerung zu beheben, da schnell deutlich wurde, dass die Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen ungewiss waren und erst langfristig wirksam wurden. Bekannt wurden in diesem Zusammenhang vor allem die Zuwanderungen der Hugenotten und der niederländischen Deichbauer in Preußen. Auch Österreich und Russland betrieben einen ähnlichen Populationismus in Form einer gezielten Zuwanderungspolitik. Um 1800 soll ungefähr ein Drittel der Bevölkerung Preußens aus Zugewanderten und ihren Nachfahren bestanden haben.

Während der 50er und 60er Jahre führten im früheren Bundesgebiet Arbeitskraftdefizite zur Anwerbung von Gastarbeitern aus südeuropäischen Ländern; zum Ende der 90er Jahre erfolgte im Rahmen der GreenCard-Aktion eine Anwerbung von IT-Spezialisten zur Behebung selektiver Arbeitsmarktdefizite vor allem aus asiatischen Ländern. Auf regionaler Ebene dienten regionale Förderprogramme zur Reduzierung regionaler Diskrepanzen hinsichtlich Arbeitsmarkt, Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Alle Maßnahmen, sowohl hinsichtlich der Außen- als auch der Binnenmigration, führten zu zeitlich begrenzten Wanderungsströmen, die bezüglich des Migrantentyps und der Zielregionen bewusst sehr selektiv wirkten. Aktuell erfolgen unter dem Eindruck des sich abzeichnenden Bevölkerungsrückgangs vor allem auf regionaler Ebene, z.B. in mehreren Großstädten, unterschiedliche Planungsmaßnahmen zur Attraktivitätssteigerung, um in erster Linie junge Familien von einem Fortzug abzuhalten, oder zur Rückkehr im Rahmen der Wanderungen zwischen den neuen und alten Bundesländern oder zur Steigerung der Zuzüge in schrumpfende, ländlich-periphere Regionen.

Bei all diesen Planungen, die im Wesentlichen darauf abzielen, demographische Defizite und ihre Folgen zu reduzieren, dürfen jedoch nicht die sich für die nächsten drei Jahrzehnte klar abzeichnenden grundlegenden Veränderungen der demographischen Rahmenbedingungen außer acht gelassen werden. Der bereits aktuell bestehende starke Rückgang der 20- bis unter 40-jährigen Bevölkerung betrifft nicht nur das nachrückende Erwerbspersonenpotenzial (das so genannte Humankapital) und die Menge potentieller Eltern, sondern auch die Altersspanne mit der höchsten Wanderungsintensität im Lebenslauf. Damit wird sich vor allem ein wichtiges Potenzial der Stadt-Umland-Wanderungen erheblich reduzieren.

4. Resümee

Wanderungen haben sowohl für die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands insgesamt als auch in Form der Binnenmigration für die Bevölkerungsentwicklung der Städte und Regionen eine zunehmende Bedeutung erlangt. Aufgrund der sich für die nächsten Jahrzehnte abzeichnenden Zunahme der Geburtendefizite wird die Bedeutung der Wanderungen für die demographische Entwicklung noch weiter zunehmen. Die aktuellen regionaldemographischen Entwicklungen in Deutschland sind hinsichtlich des Wachstums, der Alterung, der Individualisierung und der Internationalisierung der Bevölkerung durch zunehmende räumliche Diskrepanzen gekennzeichnet, die sowohl in geographischer Differenzierung (vor allem in Form der Ost-West- und Nord-Süd-Unterschiede) als auch in siedlungsstruktureller Differenzierung (Kernstädte versus ländliches Umland) deutlich werden. Die Eigendynamik, die die natürliche Komponente der Bevölke-

rungsentwicklung aufweist und die sich in vielen Regionen in zunehmenden Geburtendefiziten äußert, wird zu einer erheblichen Verstärkung der regionalen Wachstumsdiskrepanzen beitragen. Die regionalen Bevölkerungsvorausschätzungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung belegen, ebenso wie die am Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik durchgeführten regionalisierten Vorausschätzungen, auf Länderebene eine zunehmende Polarisierung des Bevölkerungswachstums. Während einzelne Länder bis 2050 noch um ca. 10 Prozent wachsen werden, ergeben sich für andere Länder Verluste von mehr als 15 Prozent. Ebenso ergeben sich hinsichtlich der nach siedlungsstrukturellen Merkmalen gegliederten Regionen zunehmende Wachstumsunterschiede, die im Jahr 2020 (bezogen auf das Jahr 1990) zwischen +24 Prozent und -10 Prozent liegen.

Die demographischen Veränderungen haben vielfältige Konsequenzen für die regionalen Entwicklungen im ökonomischen Bereich, auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich, im kulturellen Bereich, im Verkehrsbereich und im infrastrukturellen Bereich. Die räumlichen Diskrepanzen verstärken sich deshalb nicht nur in demographischer Hinsicht. Die zunehmenden regionalen Unterschiede können zugleich eine wesentliche Basis für Migration bilden, wenn von der Hypothese ausgegangen wird, dass Wanderungen umso stärker sind, je unterschiedlicher die Teilregionen eines Landes sind. Wanderungen können die regionalen Diskrepanzen verstärken, sie können aber auch durch direkte und/oder indirekte Planungsmaßnahmen, zumindest teilweise oder vorübergehend, eine weitere Verstärkung der Entwicklungsunterschiede abschwächen.

Der unterschiedliche Prozesscharakter von natürlicher und räumlicher Bevölkerungsentwicklung (einerseits kontinuierlich, langfristig, träge aber nachhaltig, andererseits kurzfristig reagierend) hat zur Folge, dass Migration in ihren vielfältigen Ausprägungen normalerweise nur korrigierend und vorübergehend, aber nicht nachhaltig in die regionalen Bevölkerungsprozesse eingreifen kann. Die Auswirkungen von Migration auf die genannten vier Bereiche (Wachstum, Alterung, Individualisierung und Internationalisierung) sind dadurch gekennzeichnet, dass es sich in Kombination mit den veränderten demographischen Rahmenbedingungen um langfristige Veränderungen handelt. Die Konsequenzen dieser Veränderungen auf Wirtschaft, Bildung, Kultur, Verkehr usw. sind deshalb ebenfalls langfristiger Natur. Maßnahmen zur Steuerung dieser Prozesse durch Migration verlangen deshalb auf regionaler Ebenen angepasste langfristige Planungskonzepte.

Eine nachhaltige Änderung des demographischen Wachstums und/oder der demographischen Alterung (und der damit verbundenen Konsequenzen) ist durch Migration weder national noch regional zu erwarten. Demographische Defizite lassen sich auf Dauer nur durch eine ausgeglichene natürliche Komponente erreichen. Für selektive Defizite, z.B. am Arbeitsmarkt, kann Migration durchaus ein geeigneter Anpassungsprozess sein.

Die Bedeutung der Migration für die regionalen Bevölkerungsprozesse wird während der nächsten Jahrzehnte bei einer insgesamt schrumpfenden und alternden Bevölkerung in jedem Fall noch deutlich zunehmen. Auf dem Hintergrund dieser sich abzeichnenden demographischen Entwicklung dürfte eine demographisch orientierte Raum- und Regionalplanung noch erheblich an Bedeutung gewinnen.

STEFAN SIEDENTOP

Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche?

Gliederung

1. Einleitung
2. Makrotrends der siedlungsstrukturellen Entwicklung in den 1990er Jahren
3. Abschied von der Suburbanisierung?
4. Fazit und Ausblick

Literatur

1. Einleitung

Die Bundesrepublik steht zu Beginn eines neuen Jahrhunderts an der Schwelle zu einem langfristigen demographischen Schrumpfungsprozess. Seit 1991 sind in Deutschland in jedem Jahr mehr Menschen gestorben als geboren worden (STATISTISCHES BUNDESAMT 2003a). Noch nehmen die Bevölkerungszahlen aufgrund der Außenzuwanderung zu, aber schon bis 2020 ist ein leichter Bevölkerungsrückgang wahrscheinlich. Bei geringer Zuwanderung könnte die Bevölkerungszahl Deutschlands bis 2050 auf bis zu 67 Millionen zurückgehen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2003b). Gleichzeitig gewinnen räumliche Disparitäten der Bevölkerungsentwicklung an Dynamik. Schon in den 1990er Jahren standen dem flächenhaften Bevölkerungszuwachs in Westdeutschland hohe Bevölkerungsverluste in Ostdeutschland gegenüber. Aber auch in vielen westdeutschen Regionen sind Bevölkerungsverluste heute längst Realität. In seiner neuen Raumordnungsprognose erwartet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, dass bis zum Jahr 2020 bereits drei Viertel aller kreisfreien Städte und jeder zweite Landkreis Deutschlands mit Bevölkerungsrückgängen konfrontiert sein werden (BBR 2003).

Es dürften kaum Zweifel dahin gehend bestehen, dass ein langfristiger Schrumpfungsprozess zu einer weitgehenden Überformung des heute bestehenden Siedlungssystems führen wird. Zu erwarten sind vor allem Verschiebungen innerhalb von Zentralitätsgefügen sowie Veränderungen von Dichteniveaus und Dichterelationen. Gleichwohl bestehen wenige Erfahrungen damit, wie sich Stadt- und Siedlungsstrukturen unter lang anhaltenden und flächenhaften Schrumpfbedingungen konkret verändern und welche politischen Handlungserfordernisse daraus abzuleiten sind. Unsicherheit existiert nicht allein im Hinblick auf die zu erwartende reale Entwicklung. Auch die traditionell wachstumsorientierten siedlungsstrukturellen Leitbilder von Raumordnung und Städtebau sind immer weniger in der Lage, mögliche gestalterische Zukünfte der räumlichen Strukturen unter globalen Schrumpfbedingungen vorzugeben. Vereinfacht ausgedrückt – wir wissen derzeit nicht nur nicht, was sein wird, wir wissen auch nicht, was sein soll.

In diesem Beitrag wird gefragt, ob die wesentlichen Trends der siedlungsstrukturellen Entwicklung in Deutschland während der 1990er Jahre – dies waren ein allgemeiner Dekonzentrations-trend zugunsten geringer verdichteter Räume sowie die Dispersion der Bevölkerung und Arbeitsplätze innerhalb der Siedlungssysteme, verbunden mit einem hohen Flächenverbrauch und einer starken Entdichtung der Siedlungsstruktur – auch in den kommenden Jahren Bestand haben werden. In erster Annäherung kann davon ausgegangen werden, dass der mögliche siedlungsstrukturelle Entwicklungspfad zwischen zwei möglichen Extrema liegen kann:

- Denkbar ist ein Anhalten des Dekonzentrationstrends, welcher sich in einem weiteren Bedeutungsverlust größerer Städte zugunsten kleinerer Gemeinden äußert, verbunden mit einem anhaltend hohen Flächenverbrauch und einer starken Entdichtung der Siedlungsräume.
- Nicht unvorstellbar ist aber auch ein „Kontraktionsreflex“ des Siedlungssystems aufgrund einer Stabilisierung der kernstädtischen Bevölkerungsentwicklung, politisch unterstützt durch eine aktive Reurbanisierungspolitik zugunsten städtischer Zentren und eine insgesamt flächensparsamere Baulandpolitik.

Eine mögliche Annäherung an die komplexe Frage zukünftiger Siedlungsentwicklung kann möglicherweise gefunden werden, indem die Entwicklungspfade West- und Ostdeutschlands seit 1990 miteinander verglichen werden. Denn in Ostdeutschland wurden in den vergangenen 10 bis 15 Jahren Bedingungen vorweggenommen, die morgen in vielen Regionen Westdeutschlands Realität sein werden – ein struktureller, d.h. nicht temporärer und nicht raumtypisch selektiver Bevölkerungsverlust. Die Schrumpfung ist in Ostdeutschland ubiquitärer, überregionaler Natur. Der Bevölkerungsrückgang vollzieht sich nicht raumtypisch selektiv, sondern quer über alle Raumtypen; erfasst werden verdichtete Räume ebenso wie ländlich-periphere Regionen. Zweitens ist der Schrumpfungsprozess durch einen langfristigen Prozessverlauf gekennzeichnet. Viele ostdeutsche Regionen waren bereits während der DDR-Phase von Schrumpfungsprozessen betroffen, so dass aktuelle Bevölkerungsverluste heute zum Teil bereits Echoeffekte früherer Abwanderung darstellen. Drittens schließlich ist der Bevölkerungsrückgang in den meisten ostdeutschen Regionen durch eine starke natürliche Komponente geprägt, wodurch die politische Beeinflussbarkeit von Schrumpfung von vornherein begrenzt ist.¹

Natürlich existieren in Ostdeutschland spezifische Bedingungen, welche eine simple Projektion ostdeutscher Trends auf Westdeutschland verbieten. Dies betrifft insbesondere die Schwäche der ostdeutschen Arbeitsmärkte und die dadurch hervorgerufene Ost-West-Wanderung oder das weitaus geringere Kaufkraftniveau. Gleichwohl können sich aus der Analyse der ostdeutschen Entwicklungspfade erste Hinweise auf Richtung und Dynamik künftiger siedlungsstruktureller Trends im gesamten Bundesgebiet ergeben.

Nachfolgend werden zunächst die west- und ostdeutsche Siedlungsentwicklung während der 1990er Jahre schlaglichtartig miteinander verglichen (Abschnitt 2). Abschnitt 3 widmet sich vertiefend der Frage des zukünftigen Verhältnisses von Kernstadt und Umland. Gefragt wird, ob die Suburbanisierung, welche die Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen bis heute maßgeblich prägt, auch unter den Bedingungen einer oben in Grundzügen skizzierten Schrumpfung anhalten wird. Abschnitt 4 schließt mit einem Fazit.

2. Makrotrends der siedlungsstrukturellen Entwicklung in den 1990er Jahren

Die Bevölkerungsentwicklung zeigte in West- und Ostdeutschland während der 1990er Jahre nicht nur in rein quantitativer, sondern auch in räumlich-struktureller Hinsicht in gegensätzliche Richtungen. Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (SIEDENTOP, KAUSCH 2003; SIEDENTOP u.a. 2003):

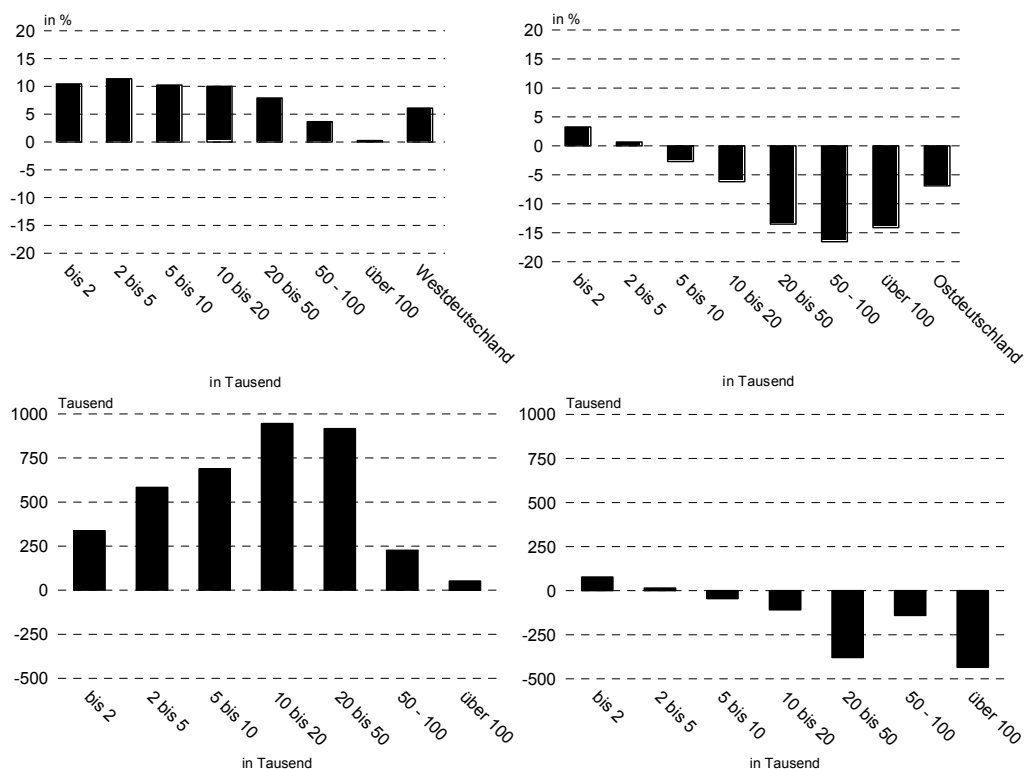
- Ein relativer Dekonzentrationsprozess in Westdeutschland steht einem relativen Konzentrationsprozess der Bevölkerung in Ostdeutschland gegenüber. In Westdeutschland erwiesen sich die ländlich-peripheren Räume als besonders wachstumsstark, wenngleich ein Counter-Urbanisierungspfad, wie er insbesondere in den 1970er Jahren in zahlreichen westlichen In-

¹ Beispielsweise liegt die Zahl der Lebendgeborenen in Sachsen bereits seit über 30 Jahren unter der Anzahl der Sterbefälle (SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN 2003, S. 72). Seit 1990 ist die natürliche Schrumpfung im Freistaat für 60 % des Bevölkerungsrückgangs verantwortlich und auch Prognosen bis zum Jahr 2020 sehen die natürliche Bevölkerungsentwicklung als Hauptkomponente des demographischen Schrumpfungsprozesses (STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN 2003).

dustriestaaten nachgewiesen wurde (BERRY 1980; VOGELSANG, KONTULY 1986; CHAMPION 1989), nicht beschränkt wurde. Demgegenüber waren die peripheren Regionen des Ostens in besonderer Weise von Schrumpfungsprozessen betroffen. Der räumliche Konzentrationsprozess vollzieht sich in Ostdeutschland jedoch unter gesamtheregionalen Schrumpfungsbedingungen und ist somit „passiver Natur“.

- Während in Westdeutschland die Mittelstädte und zum Teil auch die Großstädte am Bevölkerungszuwachs teilhaben konnten, griff der demographische Schrumpfungsprozess in Ostdeutschland auf das gesamte Städtensystem über. Vor allem die Mittelstädte waren von erheblichen Bevölkerungsverlusten betroffen, so dass fast von einer „dezentralen Konzentration der Schrumpfung“ gesprochen werden kann (Abb. 1). Nur sehr kleine Kommunen konnten ihre Bevölkerungszahl steigern.
- In Westdeutschland strahlten die suburbanen Wachstumsgürtel weit in das Hinterland der Agglomerationsräume aus. Der damit einhergehende Verdichtungsprozess war kaum mehr mit den tradierten Raumkategorien von Raumplanung und Raumwissenschaft (wie Verdichtungsräume oder Stadtregionen) abbildbar (siehe hierzu Abb. 3). In Ostdeutschland konzentrierte sich das suburbane Bevölkerungswachstum hingegen auf einen äußerst schmalen Ring um die Kernstädte. Außerhalb dieser Wachstumszonen war die Bevölkerungsentwicklung negativ. Kleinstädtische Suburbanisierungstendenzen wurden somit von einer gesamträumlichen Disurbanisierung überlagert.
- Während in Westdeutschland der ganz überwiegende Teil der Gemeinden am Wachstumsprozess teilhaben konnte, war in Ostdeutschland ein enges räumliches Nebeneinander von Gemeinden mit positivem und negativem Bevölkerungssaldo beobachtbar – dies sowohl innerhalb der suburbanen Räume wie auch in ländlich-peripheren Regionen. Der gesamträumliche Schrumpfungsprozess in Ostdeutschland vollzog sich somit innerhalb des Gemeindesystems selektiv.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung nach Einwohnergrößenklassen 1990 – 2001 in West- und Ostdeutschland (ohne Berlin)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter

In eine in West- und Ostdeutschland gleiche Richtung zeigt die siedlungsstrukturelle Entwicklung bei der Siedlungsdichte – allerdings mit sehr unterschiedlicher Intensität. Ende der 1990er Jahre lag die Wachstumsdynamik der Siedlungs- und Verkehrsfläche in nahezu allen Regionen Deutschlands über derjenigen der Bevölkerung. Infolgedessen sank die Siedlungsdichte – hier entgegen der sonst üblichen Definition ausgedrückt als m^2 Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner – fast flächendeckend. Der Pro-Kopf-Besatz an Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöhte sich zwischen 1997 und 2001 bundesweit um 21 m^2 . Ostdeutsche Regionen mit demographischen Schrumpfungsprozessen waren durch besonders hohe Zuwächse beim spezifischen Flächenverbrauch geprägt. In einigen Gebieten stieg der Pro-Kopf-Besatz an Siedlungs- und Verkehrsfläche um über 100 m^2 an (Abb. 2).

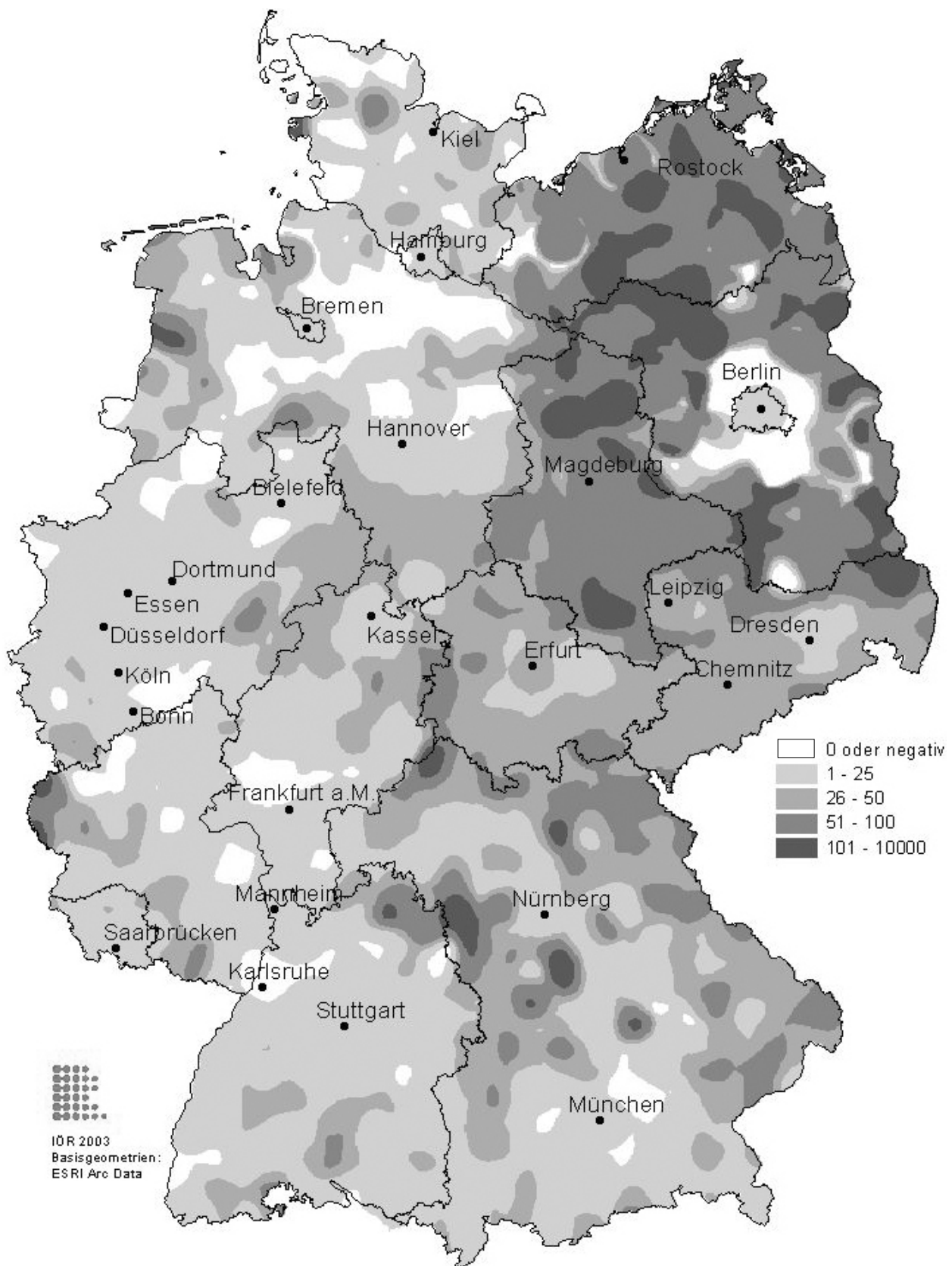
Insgesamt verdeutlichen die Analyseergebnisse, dass Ostdeutschland in den 1990er Jahren einen spezifischen siedlungsstrukturellen Entwicklungspfad beschritten hat, welcher nur eingeschränkt mit der Entwicklung westdeutscher Räume vergleichbar ist. Die oft als „nachholend“ attribuierten Entwicklungsmuster wie die Suburbanisierung erweisen sich bei genauerer Betrachtung als ein von demographischen und ökonomischen Faktoren übergeprägter Sonderweg. Dieser hat im Umland der Städte in seiner äußeren Erscheinung zweifelsohne zu ähnlichen Ergebnissen wie die langjährige Suburbanisierung in Westdeutschland geführt. Die Antriebskräfte und die siedlungsräumliche Ausprägung der ostdeutschen Suburbanisierung unterscheiden sich aber fundamental von westdeutschen Trends der 1980er und 1990er Jahre.

Faktisch ist es aber auch in Ostdeutschland zu einer intraregionalen Dekonzentration von Bevölkerung und Beschäftigten gekommen. Eine vordergründige Schlussfolgerung nach 10 Jahren postsozialistischer Siedlungsentwicklung könnte daher sein, dass Suburbanisierungs- und Dispersionsprozesse auch unter Bedingungen starker Bevölkerungsverluste fortschreiten. Nicht allein der seit Ende der 1990er Jahre beobachtete Trendwechsel bei der Suburbanisierung in Ostdeutschland scheint diesen Schluss jedoch zu widerlegen. Hierauf wird im nachfolgenden Abschnitt vertiefend eingegangen.

3. Abschied von der Suburbanisierung?

Die Suburbanisierung der Bevölkerung galt bislang als stabile Konstante der räumlichen Entwicklung in (West-) Deutschland. In der Vergangenheit feststellbare Schwankungen der Intensität von Suburbanisierungsprozessen wurden vor allem mit zyklischen Schwankungen der ökonomischen Entwicklung und den dadurch geprägten wirtschaftlichen Erwartungen der privaten Haushalte erklärt, nicht jedoch als Anzeichen einer phasenweisen Trendumkehr gewertet (BAHRENBURG 1997: 16 ff.; FRIEDRICHS, VON ROHR 1975: 35; GATZWEILER, SCHLIEBE 1982). Über einen längeren Zeitraum betrachtet vollzog sich die Suburbanisierung aber mit einer bemerkenswerten Konstanz. Der in der wissenschaftlichen Literatur wiederholt diskutierte Übergang der Suburbanisierung in eine Dis-, Counter- oder Reurbanisierungsphase (VAN DEN BERG, KLAASEN 1987; VOGELSANG, KONTULY 1986; SPIEKERMANN 1992; KOCH 1980) blieb in Westdeutschland bislang aus (SIEDENTOP u.a. 2003). Reurbanisierung wurde lediglich als qualitativer Aufwertungsprozess in den Innenstädten nachgewiesen, nicht jedoch als quantitative Bedeutungsverchiebung zwischen Kernstädten und ihrem Umland zugunsten der Städte (SPIEKERMANN 1992).

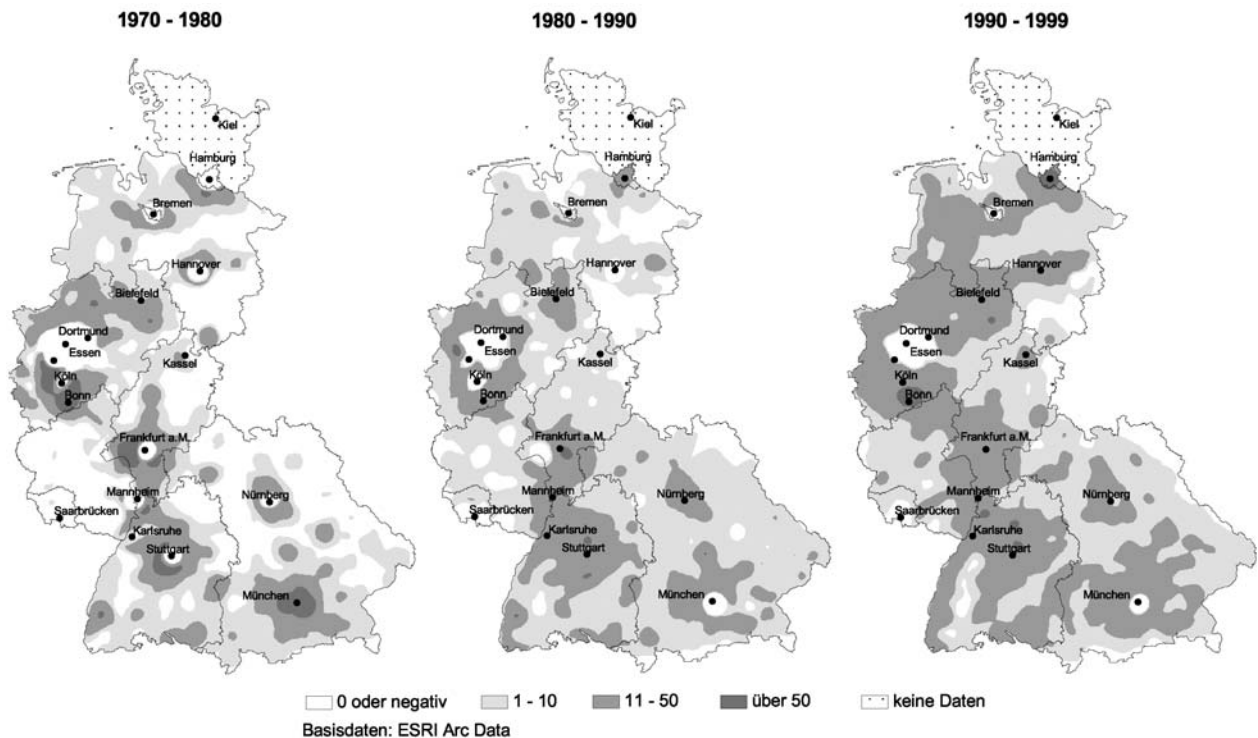
Abb. 2: Veränderung der Siedlungsdichte 1997 – 2001 (m^2 Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter

Verändert haben sich jedoch die räumlichen Muster der Suburbanisierung in Westdeutschland (Abb. 3). Während der räumliche Wachstumsschwerpunkt in den 70er Jahren noch im engeren suburbanen Raum der Agglomerationsräume lag, so war das Wachstumsmuster in den 1980er und 1990er Jahren wie oben bereits ausgeführt weitaus diffuser. Auch ländlich geprägte Räume in großer Entfernung zu den Agglomerationskernen erfuhren erhebliche Bevölkerungszuwächse.

Abb. 3: Veränderung der Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²) in Westdeutschland seit 1970

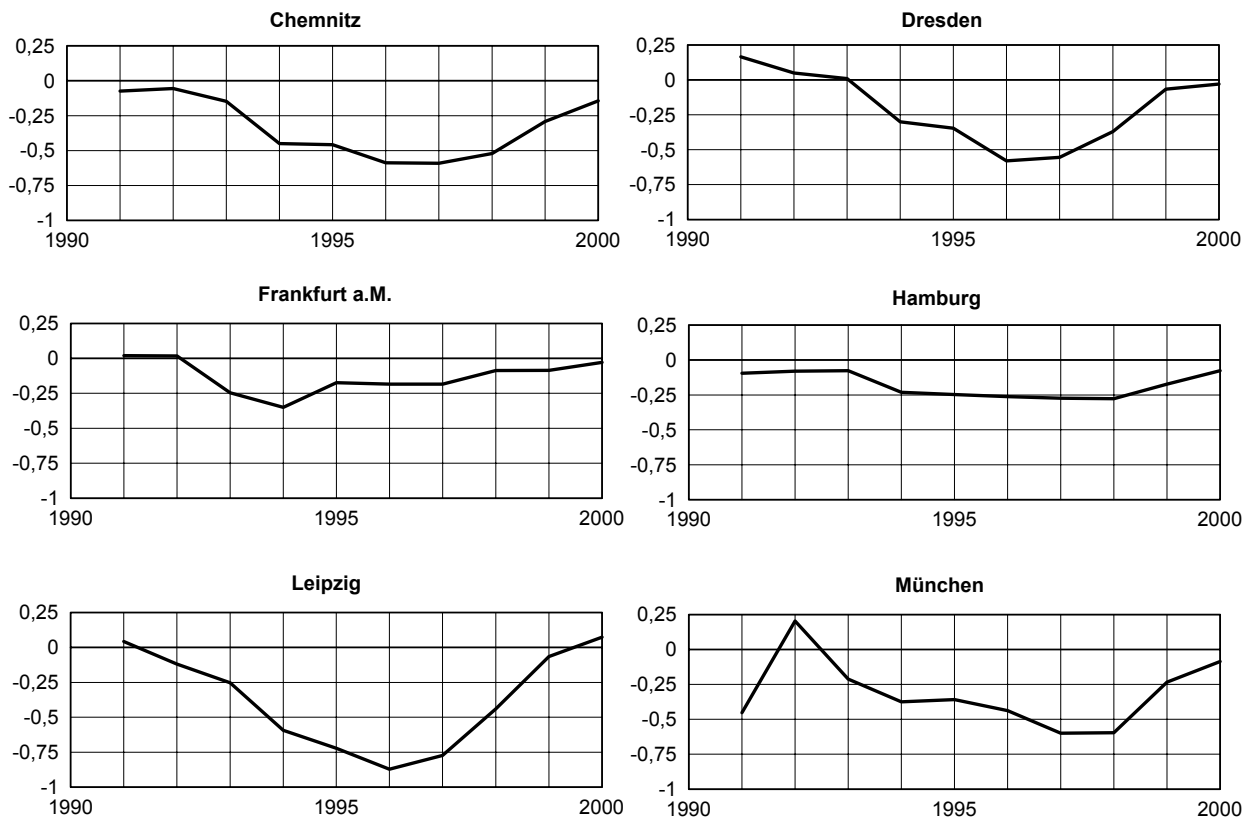


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter

Seit 1997 zeigt sich in West- und Ostdeutschland aber ein Rückgang der Intensität der Bevölkerungssuburbanisierung (HALLENBERG, 2002; SIEDENTOP, KAUSCH 2003), welcher im Gegensatz zu früheren „Störereignissen“ möglicherweise den Beginn einer nachhaltigen Trendwende anzeigt. In allen Agglomerationsräumen sind die Wanderungsverluste der Kernstädte an das Umland bis zum Jahr 2001 deutlich zurückgegangen (Abb. 4) (HALLENBERG 2002; HERFERT 2002). In Ostdeutschland wird in einigen Regionen sogar eine Umkehrung der Wanderungsrichtung in die größeren Städte beobachtet (HERFERT 2002: 338).

Noch bemerkenswerter ist, dass auch bei der Beschäftigungsentwicklung der lang anhaltende Prozess der Dezentralisierung Ende der 1990er Jahre zum Stillstand kam. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW 2003: 412) konnten die Kernstädte zwischen 1998 und 2002 eine wesentlich günstigere Beschäftigungsentwicklung erzielen als die suburbanen oder ländlich-peripheren Räume. Das DIW warnt angesichts der kurzen Beobachtungsperiode zwar davor, bereits von einem „New Urban Revival“ zu sprechen. Es bestünden aber stabile Hinweise darauf, „dass die urbanen Zentren Deutschlands im Begriff sind, ihre Stellung in der räumlichen Arbeitsteilung zu stabilisieren und auszubauen“ (DIW 2003: 413).

Abb. 4: Intensität der Suburbanisierung seit 1990 – jährliche Veränderung des Anteils der Kernstädte (Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern) an der Gesamtbevölkerung der Stadtregion (Kernstädte und Umland als konzentrische Zone mit einem Radius von 20 Kilometern)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter

Was spricht nun konkret für eine Abschwächung der Suburbanisierungsintensität unter den spezifischen Bedingungen demografischer Schrumpfung? Vier Argumente seien hier angeführt:

- Unter Schrumpfbedingungen kann zumindest mittelfristig mit einer deutlichen Entspannung der kernstädtischen Wohnungsmärkte gerechnet werden. Damit würde eine zentrale Determinante der Suburbanisierung an Bedeutung verlieren. Denn die Bevölkerungssuburbanisierung lässt sich im Kern als räumlicher Ausweichprozess der Bevölkerung aus den Kernstädten in das Umland verstehen (HALLENBERG 2002; GATZWEILER, SCHLIEBE 1982). Durch den Bevölkerungsrückgang könnte es den Städten in Zukunft leichter fallen, ein attraktives Angebot größerer Wohnungen in ansprechendem Wohnumfeld zu moderaten Preisen vorzuhalten. Vor allem in Ostdeutschland wird eine zunehmende Attraktivität urbanen Wohnens konstatiert, gekennzeichnet durch ein breit gefächertes Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen in weniger dichten Beständen (HERFERT 2003). In den westdeutschen Kernstädten ist ein solcher Trend aber erst mittelfristig zu erwarten.

Kurzfristig kann es bei massivem Einbruch des Geschosswohnungsbaus und gleichzeitig anhaltender Zunahme der Haushaltszahlen zu einer „neuen Wohnungsnot“ mit spürbaren Preis- und Mietanstiegen kommen.

- Ein zweiter Faktor wird in den Anteilsverlusten derjenigen Haushaltsformen gesehen, die für den Großteil des suburbanen Wohnungsneubaus aufkommen. Nach Daten des Mikrozensus ist bereits heute nur noch jeder fünfte Haushalt eine Familie mit Kindern. Nach Prognosen

könnte die Zahl der Familienhaushalte mit Kindern und einem Haushaltsvorstand zwischen 25 und 35 Jahren um weitere 16 % bis zum Jahr 2015 zurückgehen (HALLENBERG 2002).² Zwar zeigen Wanderungsanalysen, dass die Suburbanisierung keineswegs allein durch Familien mit Kindern getragen wird. Rentnerhaushalten, Alleinerziehenden oder erwerbstätigen Einpersonenhaushalten kann jedoch eine weit höhere Kernstadtakzeptanz des Wohnens unterstellt werden.

- Drittens wurden die Bemühungen der Baulandbereitstellung im Außen- wie auch im Innenbereich in allen großen Städten in den letzten Jahren erheblich intensiviert. Der Anteil des innerhalb des städtebaulichen Bestandes realisierten Wohnungsbaus an der gesamten Bautätigkeit erreicht beachtliche Ausmaße.³ Die Kernstädte können auf diese Weise einen zentralen Standortnachteil – ihre relative Flächenknappheit – zumindest teilweise kompensieren und gegenüber dem Umland an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.
- Ein vierter Faktor könnte schließlich in der Gefährdung der infrastrukturellen Tragfähigkeit suburbaner Räume unter länger anhaltenden Schrumpfungsbedingungen liegen. Bei einer angenommenen gleichmäßigen Entdichtung der Siedlungsräume würden kritische Tragfähigkeitsschwellen der Infrastruktur in den weitaus weniger dicht bebauten suburbanen Räumen viel eher erreicht als in den größeren Städten. Im Ergebnis könnte dies zu einer Ausdünnung der infrastrukturellen Versorgung suburbaner Kommunen führen, verbunden mit längeren Wegen beim Aufsuchen zentraler Einrichtungen und höheren Gebührenbelastungen bei technischen Infrastrukturen. Insbesondere ältere Haushalte könnten mit einer Rückwanderung in die Städte reagieren, weil hier der Lebensalltag bei eingeschränkten Mobilitätsbedingungen einfacher zu organisieren ist. In einigen Regionen konnte eine solche Rückwanderungstendenz älterer Menschen bereits nachgewiesen werden (KRAUS, KUKLINSKI, 2002: 40), ohne dass die Motive dabei im Einzelnen bekannt sind.

Hinzu kommen stabile Anzeichen dafür, dass die bisherige Einschätzung von Wohnstandortpräferenzen privater Haushalte verzerrt ist. Neuere Haushaltsbefragungen konnten nachweisen, dass das Wohnen im Umland für viele Haushalte nur eine „second-best-Lösung“ darstellt (ARING 2001: 5; ILS 2002: 11; ISMAIER 2002; HAUFF 2001: 42). Prinzipiell besteht eine hohe Bindung an die Kernstadt, denn nur eine Minderheit der befragten Personen/Haushalte sucht eine Wohnung gezielt im Umland. Lässt sich ein den individuellen Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten entsprechendes Angebot innerhalb der Kernstadt ausmachen, so wird ein städtischer Wohnstandort präferiert. Dabei fokussiert sich die Nachfrage keinesfalls alleine auf das Eigenheim (BRECKNER, GONZÁLES, MENZL 1998: 151 f.), was durch den hohen Anteil von Stadt-Umland-Wanderern, die im Umland eine neue Wohnung im Geschosswohnungsbau wählen, verdeutlicht wird. Die Entspannung der kernstädtischen Wohnungsmärkte bietet dieser stadtfokussierten Nachfrage zukünftig mehr Raum als dies unter Wachstumsdruck möglich war.

Sicherlich wäre es verfrüht, von einer neuen Phase der städtischen Entwicklung zu sprechen. Die empirischen Befunde sprechen jedoch dafür, dass Suburbanisierung unter Bedingungen demographischer Schrumpfung an Bedeutung verlieren wird. Wie stark dieser Bedeutungsverlust ausfallen wird, hängt nicht nur von der zukünftigen demographischen und ökonomischen Entwicklung ab. Von Bedeutung ist auch, ob den Kernstädten eine aktive Reurbanisierungspolitik gelingt, die städtische Erreichbarkeitsvorteile mit suburbanen Qualitätsmerkmalen des Wohnens verbindet. Vieles spricht dafür, dass Suburbanisierung in Zukunft nicht mehr als globaler Trend der stadtreionalen Entwicklung wirksam sein wird, wie dies vor allem in den 1970er, 1980er

² Auch in den USA wird die Möglichkeit eines solchen „demographischen Knicks“ der Suburbanisierung diskutiert (MYERS, GEARIN 2001; BOURNE 1992).

³ Verbreitet sind Anteile zwischen 50 und knapp 90 % der mit Maßnahmen der Innenentwicklung realisierten Neuschaffung baulicher Nutzflächen (siehe z. B. SENATSWERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG 2003; REIB-SCHMIDT 2002).

und zum Teil auch in den 1990er Jahren der Fall war. Suburbanisierung wird in denjenigen Regionen weiterhin die siedlungsstrukturelle Entwicklung charakterisieren, die mit anhaltendem Wachstumsdruck konfrontiert sind. In stagnierenden oder schrumpfenden Regionen wird die Suburbanisierung hingegen an Bedeutung verlieren.

4. Fazit und Ausblick

In der Zukunft ist weiterhin mit einer starken Polarisierung der west- und ostdeutschen Entwicklung zu rechnen. Gleichzeitig wird es auch innerhalb West- und Ostdeutschlands zu verstärkten räumlichen Ausdifferenzierungsprozessen kommen. Für Ostdeutschland zeichnet HERFERT ein Bild von „kleineren und größeren Inseln mit stabilen bis leicht wachsenden Bevölkerungspotenzialen im ansonsten demographisch schrumpfenden Raum“ (HERFERT 2003). Aber auch in Westdeutschland wird es zu verstärkten regionalen Disparitäten kommen. Immer mehr Regionen Westdeutschlands werden in den kommenden 20 Jahren den „Stagnations- oder Schrumpfungspfad“ einschlagen.

Jenseits dieser großräumlichen Verschiebungen der Bevölkerungsverteilung werden Wachstums- und Schrumpfungsprozesse – dies legen die Beobachtungen der ostdeutschen Bevölkerungsentwicklung in den 1990er Jahren nahe – aber auch innerhalb der verdichteten Regionen in enger räumlicher Nachbarschaft anzutreffen sein. Die Entwicklung in den Agglomerationen wird dabei weniger deutlich als in den 1990er Jahren von der Polarisierung zwischen Kernstadt und Umland geprägt sein. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass es innerhalb der suburbanen Räume zu verstärkten Ausdifferenzierungsprozessen im Hinblick auf Wachstum und Schrumpfung kommen wird.

Zentrale Triebkraft kleinräumiger Wachstums- und Schrumpfungsprozesse wird die weitere Entspannung der Wohnungs- und Immobilienmärkte und die damit einhergehende Dynamisierung der Wohnmobilität sein. Nur wenige Regionen mit weiterem Wachstumsdruck werden aus diesem Bild ausbrechen. Unter den Bedingungen stagnierender oder sinkender Bevölkerungszahlen entwickeln sich die regionalen und kommunalen Wohnungs- und Immobilienmärkte mittelfristig zu Mieter- bzw. Käufermärkten. Potenziellen Mietern und Käufern bietet sich ein breit gefächertes Angebot attraktiver Angebote, gekoppelt an ein geringes Mieten- und Immobilienpreinsniveau. Dies begünstigt die Fluktuation aus weniger attraktiven Wohnungsbeständen. „Wer halbwegs mobil ist, zieht an die „guten Adressen““ (GABI 2002: 564). Bereits heute ist die Wohnmobilität in ostdeutschen Großstädten weitaus höher als in den westdeutschen Metropolen (GLATTER 2003). Ein wahrscheinliches Szenario ist daher eine verstärkte Polarisierung zwischen stabilen „Wachstumsinseln“ und schrumpfenden Kommunen und Quartieren, die mit starken Angebotsüberhängen und Leerstandsproblemen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten konfrontiert sein werden.

Mit Bezug auf die in der Einleitung formulierten „Extremszenarien“ der zukünftig denkbaren Siedlungsentwicklung lässt sich schlussfolgern, dass wohl weder eine simple Trendextrapolation der in den 1990er Jahren beobachtbaren Entwicklung realistisch ist, noch ein Reurbanisierungsszenario zugunsten der größeren Städte. Vieles spricht dafür, dass der in den 90er Jahren dominante Suburbanisierungs- und Dispersionstrend unter Schrumpfungsbedingungen an Bedeutung verlieren wird, ohne sich jedoch in eine selbst tragende Reurbanisierung umzukehren. Eines ist aber eindeutig – die Siedlungsstruktur der Zukunft wird ressourcenaufwendiger und teurer sein. Der Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude und Infrastrukturen wird nicht in einem dem Rückgang der Wohnungsnachfrage proportionalen Umfang zu bewältigen sein. Damit steigt der Pro-Kopf-Besatz an Siedlungsfläche mitsamt ihrer Infrastruktur weiter an. Die Instandhaltung sowie die laufenden Betriebskosten des Gebäude- und Infrastrukturlagers müssen in Zukunft von immer weniger Einwohnern finanziert werden. Die „schrumpfende Stadt“ wird zweifelsohne eine teure Stadt sein (KOZIOL 2001).

Literatur

- ARING, J. (2001): Alterung der Bevölkerung und Auswirkungen auf den Wohnungsbau. Vortrag auf dem Europakongress der Europäischen Bausparkassenvereinigung, Palma, 27. September 2001. Bonn: Empirica-Institut.
- BAHRENBURG, G. (1997): Suburbanisierung – Auflösung der Stadt in die Region? In: KRÄMER-BADONI, T.; PETROWSKY, W. (Hrsg.): Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen 14.-16. November 1996, S. 13-25. Bremen: Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR-PRO. Raumordnungsprognose 2020. Daten-CD. Bonn.
- BERG, L. VAN DEN; KLAASSEN, L. H. (1987): The Contagiousness of Urban Decline. In: VAN DEN BERG, L.; BURNS, L. S.; KLAASSEN, L. H. (Eds.): Spatial Cycles. Aldershot, Brookfield: Gower, S. 84-99.
- BERRY, B.J.L. (1976): The Counter urbanization Process. Urban America since 1970. In: BERRY, B.J.L. (Ed.): Urbanization und Counter urbanization. Beverly Hills, pp. 17-30.
- BOURNE, L.S. (1992): Self-Fulfilling Prophecies? Decentralization, Inner City Decline, and the Quality of Urban Life. In: Journal of the American Planning Association, Autumn 1992, pp. 509-513.
- BRECKNER, I.; GONZÁLEZ, T.; MENZL, M. (1998): Auswirkungen der Umlandwanderung auf den Hamburger Wohnungsmarkt. Dokumentation des Workshops vom 6./7. Juli 1998 und Abschlussbericht. Gutachten für die Baubehörde Hamburg, Amt für Wohnungswesen. Hamburg: Technische Universität Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich 1-06, Stadt- und Regionalsoziologie.
- CHAMPION, A.G. (1989) (Ed.): Counter urbanisation: The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration. London.
- DIW (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 26/2003, S. 411-418.
- FRIEDRICHS, J.; VON ROHR, H.G. (1975): Ein Konzept der Suburbanisierung. In: ARL (Hrsg.): Beiträge zum Problem der Suburbanisierung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 102. Hannover, S. 25-37.
- GABI, S. (2002): Step by Step zum Stadtumbau. In: Sachsenlandkurier, Heft 12, S. 564-567.
- GATZWEILER, H.-P.; SCHLIEBE, K. (1982): Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen – Stillstand? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 883.
- GLATTER, J. (2003): Strategien der Wohnungsunternehmen in schrumpfenden und wachsenden Märkten. In: HUTTER, G.; IWANOW, I.; MÜLLER, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (im Erscheinen).
- HALLENBERG, B. (2002): Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Stadt-Umland-Wanderung unter besonderer Berücksichtigung der Wohneigentumsbildung. In: vhw FW 3, Juni-Juli 2002, S. 133-142.
- HAUFF, T. (2001): Wanderungsumfrage 2000 Münster. Fortbestand oder Differenzierung der traditionellen Wandlungsmuster? In: Stadtforschung und Statistik, Heft 2/01, S. 39-43.
- HERFERT, G. (2002): Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polarisierte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6, S. 334-344.
- ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (2002): Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt. Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002. Dortmund.
- ISMAIER, F. (2002): Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung. Trends in westdeutschen Verdichtungsräumen. In: SCHRÖTER, F. (Hrsg.): Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel – Wohnungsmarktentwicklung bis 2020. Raumplanung spezial 4, S. 19-29. Dortmund: Informationskreis für Raumplanung.
- KOCH, R. (1980): „Counterurbanisation“ auch in Westeuropa? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, S. 59-69.
- KOZIOL, M. (2001): Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg (Hg.): Stadtumbau. Fachkolloquium „Stadtumbau – Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte“ am 28.9.2001 in Frankfurt (Oder), S. 41-53.
- KRAUS, F.; KUKLINKSI, K. (2002): Untersuchungsergebnisse zu Nachfragetendenzen in ausgewählten Teilräumen. In: MSWV Aktuell 1/02. Potsdam.
- MYERS, D., GEARIN, E. (2001): Current Preferences and Future Demand for Denser Residential Environments. In: Housing Policy Debate, Vol. 12, Issue 4, pp. 633-659.
- REIB-SCHMIDT, S. (2002): Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Kommunales Flächenressourcen-Management – Beispiele

le aus der städtebaulichen Praxis. Workshop „Kommunales Flächenressourcen-Management“ am 29. Juli 2002 in Nürnberg. München.

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (2003): Landesentwicklungsbericht 2002. Dresden.

SENATSWERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG (2003): Stadtentwicklung 2000. Bericht zur Flächenentwicklung 1990 – 2000 / 2001 – 2020. Berlin.

SIEDENTOP, S., KAUSCH, S., EINIG, K., GÖSSEL, J. (2003): Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume. Forschungen, Band 114. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

SIEDENTOP, S., KAUSCH, S. (2003): Der Übergang in die „schrumpfende Gesellschaft“. Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: HUTTER, G., IWANOW, I., MÜLLER, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften. Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (im Erscheinen).

SPIEKERMANN, S. (1992): Reurbanisierung der Bevölkerung? In: Raumplanung, Heft 59, S. 215-226.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2003a): Leichte Bevölkerungszunahme im Jahr 2002. Pressemitteilung vom 17. Juli 2003. Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2003b): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung. Presseexemplar. Wiesbaden.

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den
Freistaat Sachsen bis 2020. Sonderheft Nr. 1/2003. Dresden.

VOGELANG, R., KONTULY, T. (1986): Counter urbanisation in der Bundesrepublik Deutschland. In: Geographische
Rundschau, Heft 9, S. 461-468.

AXEL PRIEBS

Aktuelle Trends der Bevölkerungsentwicklung aus der planungspraktischen Sicht in der Region Hannover

Gliederung

1. Problemstellung
2. Prognosen
3. Konsequenzen

1. Problemstellung

In den kommenden Jahrzehnten werden sich die demographischen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland gravierend weiter verändern – insbesondere wird die Bevölkerungszahl deutlich abnehmen und der Anteil der älteren Menschen zunehmen. Von diesen Veränderungen werden die deutschen Regionen allerdings in unterschiedlicher Weise betroffen sein - nach allgemeiner Einschätzung werden sich die Disparitäten zwischen prosperierenden Räumen einerseits und schrumpfenden Regionen andererseits vergrößern.

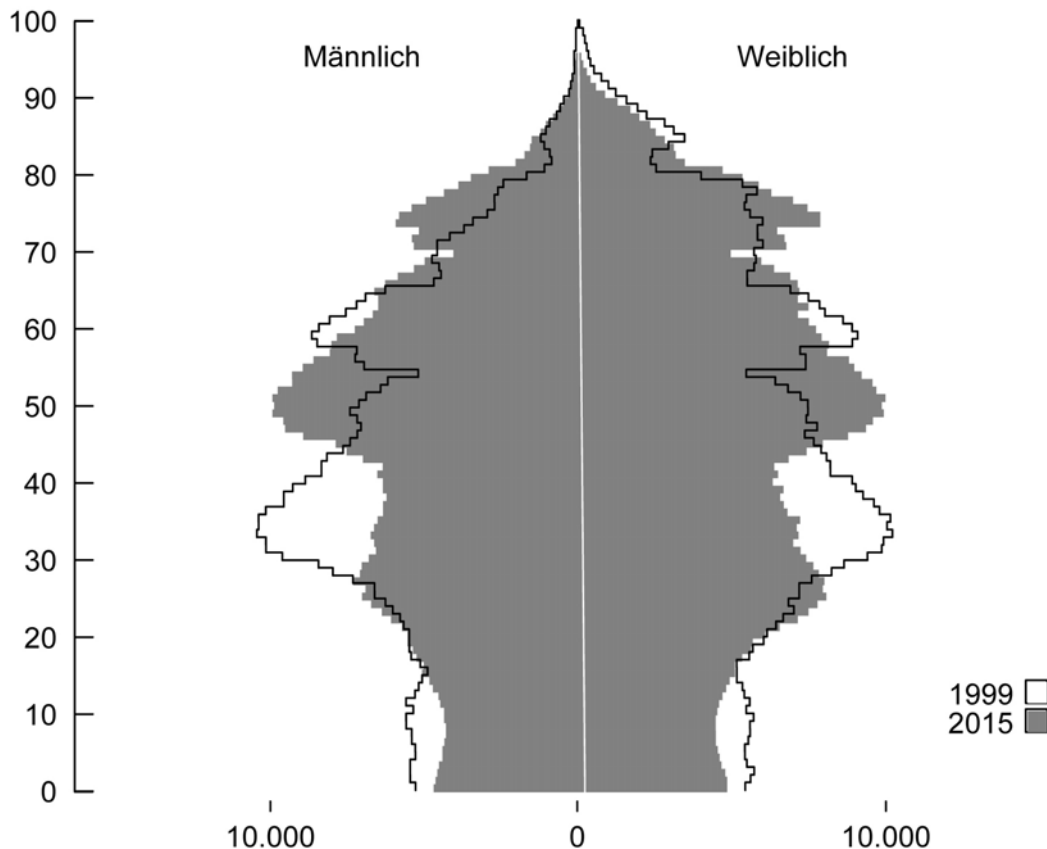
Auch die Region Hannover als leistungsstarker Wirtschaftsraum, dessen Bevölkerungszahl seit der Volkszählung 1987 um ca. 8 % angestiegen ist, muss sich den Herausforderungen stellen, die mit den demographischen Veränderungen verbunden sind. Entsprechend haben die veränderten demographischen Rahmenbedingungen bei der gerade begonnenen Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für die Region Hannover (RROP 2005), das als querschnittsorientiertes Planungsinstrument unterschiedliche Raumansprüche koordiniert, einen besonderen Stellenwert. Im Vorfeld der Neuaufstellung wurden deswegen Prognosen erstellt, auf deren Grundlage der künftige Wohnflächen- und Infrastrukturbedarf und die damit verbundenen Raum- und Flächenansprüche ermittelt wurden und in den Planungsprozess eingespeist wurden.

2. Prognosen

Eine von der Region Hannover und Landeshauptstadt Hannover im August 2002 gemeinsam vorgelegte Prognose „Einwohnerentwicklung 2000 bis 2010“ stellt die neueste der seit den 80er Jahren in unregelmäßigen Abständen erarbeiteten Bevölkerungsprognosen für den Großraum Hannover dar. Die Rahmenannahmen wie Wanderungssalden, Geburten- und Sterberaten wurden gemeinsam erarbeitet und die Wohnungsbauannahmen mit den anderen Kommunen der Region abgestimmt. Das Prognosemodell erbrachte folgende Kernaussagen für die Prognose bis zum Jahr 2010:

- Für die gesamte Region wird nur noch von einem minimalen Zuwachs von 14.000 Personen ausgegangen (+ 1,3 %).
- Der Anteil der Personen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung wird deutlich um 24% (von 17 auf knapp 21 %) steigen, während der Anteil der Kinder unter 6 Jahren mit einer Abnahme um 12 % deutlich rückläufig ist.
- Die Berechnung beruht auf einem positiven Wanderungssaldo von 40.000 Personen.
- Der Alterungsprozess der Bevölkerung wird das Umland erheblich stärker erfassen als die Landeshauptstadt, wodurch sich der Anteil der älteren Menschen angleicht.

Abb. 1: Bevölkerungsaufbau Region Hannover



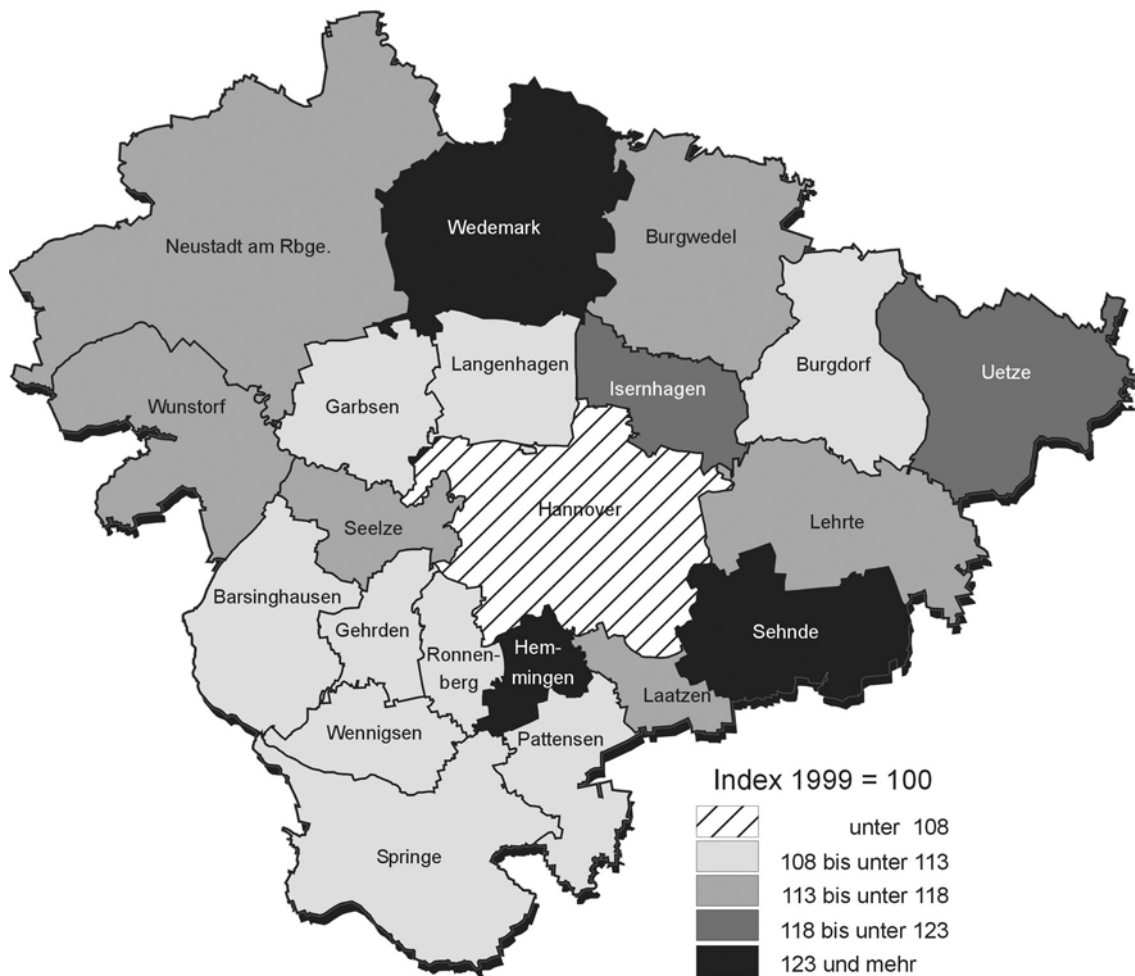
Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung an der Universität Hannover (IES)

Eine noch weiter in die Zukunft reichende Bevölkerungsprognose hat das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung an der Universität Hannover (IES) im Zusammenhang mit einer Wohnungsbauprognose für die Region Hannover erarbeitet. Demnach wird in der Region Hannover bis 2015 mit einer stagnierenden Bevölkerungszahl gerechnet. Ursache sind sinkende Wanderungsgewinne und eine weiterhin negative natürliche Bevölkerungsentwicklung.

Folgende Entwicklungen werden im Einzelnen prognostiziert:

- Innerhalb der Region setzen sich die Umverteilungen von Bewohnern durch Stadt-Umland-Wanderungen und unterschiedliche Zuwanderungsraten in den einzelnen Kommunen fort. In der Folge kommt es zwischen den Städten und Gemeinden zu deutlichen Unterschieden in der Bevölkerungsdynamik.
- Für die Landeshauptstadt Hannover werden Bevölkerungsverluste von rd. 7 % erwartet, was ein Minus von etwa 38.000 Einwohnern gegenüber 1999 bedeutet. Im übrigen Gebiet der Region liegen die erwarteten Zugewinne bei 4 %, absolut entspricht dies einem Zuwachs von rd. 24.000 Einwohnern.
- Die mit Abstand höchsten prognostizierten Gewinne mit 12 % gegenüber dem Stand von 1999 verzeichnen die Gemeinde Wedemark und die Stadt Hemmingen. Immer noch deutliche Gewinne zwischen 7 % und 9 % verzeichnen Lehrte, Uetze und Sehnde sowie Isernhagen und Seelze. Für die übrigen Städte und Gemeinden Region ergeben sich nur geringfügige Änderungen.

Abb. 2: Haushaltsentwicklung 1999-2015



Quelle: IES 2001

Die Differenzierung zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden wurde unter der Annahme und Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung der letzten Jahre und zukünftiger Wohnungsbauaktivitäten getroffen. Diese Annahme könnte allerdings Veränderungen unterliegen. So beabsichtigt die Landeshauptstadt Hannover durch ein Einfamilienhausprogramm im Stadtgebiet, der Abwanderung junger Familien entgegenzuwirken und das Wohnungsangebot um neue attraktive Wohnformen zu bereichern.

Beide Prognosen weisen im Besonderen auf die altersstrukturellen Veränderungen der Gesamtregion hin. So wird die Bevölkerung in der Region Hannover bis zum Jahr 2015 deutlich altern. Der Anteil der unter 45-jährigen wird gemäß IES-Studie von heute 57 % auf 48 % sinken; der Anteil der über 45-jährigen wird 52 % betragen. Nach der gemeinsamen Prognose von Region und Landeshauptstadt Hannover beträgt der Anteil der über 65-jährigen im Jahr 2010 21 %.

Interessanterweise wird die Nachfrage nach Wohnungen trotz der Stagnation in der Bevölkerungsentwicklung mittelfristig anhalten. Ursache dieser augenscheinlich gegenläufigen Entwicklung ist die Verkleinerung der Haushaltsgrößen, die sowohl auf die demographische Alterung als auch auf den allgemeinen Trend zur Bildung kleinerer Haushalte in allen Altersgruppen zurückzuführen ist. Die Prognose des IES geht von einem Haushaltswachstum von 6 % bis 2015 aus. Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Hannover, wo der Bevölkerungsverlust durch die Haushaltsverkleinerung nicht kompensiert wird, weisen die übrigen Städte und Gemeinden Zuwächse zwischen 8 % und 25 % auf. Dabei wird die Haushaltsentwicklung im nördlichen und östlichen

Bereich der Region eine größere Dynamik entfalten als im südlichen Teil. Unter der Prämisse, dass jeder neue Haushalt eine Wohnung benötigt, bedeutet das gemäß IES für die Region einen Bedarf von knapp 40.000 zusätzlichen Wohnungen bis 2015. Trotzdem schwächt sich der künftige Wohnungsbedarf im Prognosezeitraum deutlich ab. Dies lässt einerseits einen schärferen kommunalen Wettbewerb um neue Einwohner, andererseits eine wachsende Bedeutung qualitativer Aspekte der Wohnungsangebote in der Region erwarten. Bei einem insgesamt geringeren Nachfragevolumen, bedingt durch den Rückgang der nachfrageaktiven Altersgruppen bis 45 Jahre, werden sich die Unterschiede zwischen räumlichen und sektoralen Teilmärkten stärker ausbilden. Zudem steigt die Nachfrage für altersgerechte Wohnungen und Wohnformen. Die Heterogenität der Wohnungsmärkte wird auch durch das innerregionale z. T. über die Regionsgrenzen hinausgehende Bodenpreisgefälle unterstützt.

Die genannten Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und die daraus resultierenden Aussagen zum Wohnungsmarkt sollen für Planungen und Maßnahmen der Region, der Städte und Gemeinden sowie privater Planungsträger als Anhaltspunkte für Entscheidungen zur künftigen Siedlungs- und Wohnungsbautätigkeit sowie für infrastrukturelle Planungen und Maßnahmen dienen.

3. Konsequenzen

Aus den absehbaren demographischen Veränderungen sind eine Reihe von Konsequenzen zu ziehen:

- Angesichts der stagnierenden und langfristig sinkenden Bevölkerungsentwicklung steht die Auslastung der vorhandenen öffentlichen und privaten Infrastruktur und eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlichen - und hier vor allem schienenerschlossenen Standorte - im Vordergrund. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Probleme der öffentlichen Haushalte bei der Schaffung neuer Infrastruktur hinzuweisen.
- Die sich mittel- bis langfristig abschwächende Nachfrage führt dazu, dass die Pflege des Wohnungsbestandes gegenüber der Neubautätigkeit eine größere Bedeutung gewinnt. Nur durch Anpassung an die ausdifferenzierten Wünsche an Wohnraum- und Wohnumfeldqualität kann der Bestand marktfähig bleiben.
- Die Bevölkerungszahl der Region Hannover weist zwar bis 2015 eine weitgehende Stabilität auf, doch sind z. T. gravierende intraregionale Veränderungen zu erwarten. Besonders gravierend ist die absehbare Schrumpfung in einigen Stadtteilen der Landeshauptstadt Hannover, was zu erheblichen sozialen Problemen führen könnte.
- Die intraregionalen Disparitäten der Region können verschärfend den kommunalen Wettbewerb anheizen. Hier ist ganz besonders die Ausgleichsfunktion der Region gefragt.

Im Zuge des gerade angelaufenen Neuaufstellungsverfahrens des RROP 2005 wird es eine wesentliche Aufgabe sein, diese Aspekte in Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln.

ARBEITSGRUPPEN

1 Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen

OLIVER FUCHS, INGO NEUMANN

Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende Regionen

Zwei Fragestellungen bestimmten die Diskussion in dieser Arbeitsgruppe des Jungen Forums 2003:

Ist die Entwicklung von Leitbildern und Zielvorstellungen ein adäquates Mittel, um den demographischen Wandel in schrumpfenden Regionen und Städten zu beherrschen?

Welche besonderen Anforderungen müssen an die Entwicklung von Zielvorstellungen in schrumpfenden Regionen und Städten im Gegensatz zu anderen Leitbildprozessen gestellt werden?

Fragestellungen, für die – um es gleich vorwegzunehmen – zwar keine abschließenden Antworten gefunden werden konnten, die jedoch eine gute inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielstellungen planerischen Handelns in schrumpfenden Gebieten ermöglichen.

Dreimal wird im Folgenden der Focus auf eine Region Deutschlands gelenkt und dabei der Frage nachgegangen, welche Rolle Zielvorstellungen oder Leitbilder auf die Entwicklung dieser Regionen ausüben. Ergänzt werden diese Ausführungen durch die Vorstellung eines Ansatzes für die Entwicklung von Städten, dem die Akzeptanz von Schrumpfung zu Grunde liegt.

In seinem Bericht über die Rhein-Main-Region stellt CHRISTIAN LANGHAGEN-ROHRBACH nach einer Auseinandersetzung mit dem 'Leitbildbegriff' die Situation einer Region dar, in welcher schrumpfende und wachsende Kommunen nebeneinander auftreten. Dabei beschäftigt ihn vor allem die Frage, wie ein solches Spannungsfeld bei der Entwicklung einer strategischen Handlungsorientierung im Rahmen des Aufstellungsprozesses eines 'Regionalen Flächennutzungsplanes' für die Gesamtregion aufgelöst werden kann.

NICOLE SCHÄFER stellt am Beispiel der Region Karlsruhe die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aller entscheidenden regionalen Akteure bei der Entwicklung von Zielvorstellungen dar. Anhand einer Reihe von Thesen verdeutlicht sie die Möglichkeiten der Teilung von Funktionen und Aufgaben in Stadtregionen und geht dabei auf die Frage ein, wie eine solche Arbeitsteilung über die Entwicklung von Leitbildern auch in schrumpfenden Regionen ermöglicht werden kann.

INGO NEUMANN befasst sich mit der Frage, welchen Beitrag ein Leitbildprozess für das Zusammenwachsen von geteilten Grenzstädten leisten kann. Am Beispiel der deutsch-polnischen Europastadt Görlitz/Zgorzelec stellt er Erkenntnisse aus einem 1½-jährigen strategischen Zukunftsdialog vor, der im Rahmen des Verbundprojektes „Stadt 2030 – Ein gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“ seit Mai 2002 geführt wird.

Den Abschluss dieser Einblicke in laufende Projekte und Planungsprozesse bildet der Beitrag von THILO LANG und SASCHA VOGLER. Hier wird das Konzept der 'Lean-City' vorgestellt. Ausgehend von einer Analyse der demographischen Entwicklung von Städten in Ost- und Westdeutschland geht dieses Modell davon aus, die Schrumpfung als eine Größe städtischer Entwicklung zu akzeptieren und zeigt Perspektiven auf, die auch unter einer solchen Prämisse eine positive Stadtentwicklung ermöglichen.

Diese Beiträge sowie die Diskussion in der Arbeitsgruppe brachten zunächst einmal die Erkenntnis, dass die Funktionen, die Leitbilder in schrumpfenden Städten und Regionen besitzen, sich nicht wesentlich von anderen unterscheiden. Es geht dabei vor allem um die Schärfung des gemeinsamen Bewusstseins der handelnden Akteure für die Situation in ihrem Planungsraum. Hierdurch soll zum einen das Setzen von Prioritäten auf der Handlungsebene und zum anderen auch ein frühzeitiges Umsteuern bei unwillkommenen Entwicklungen ermöglicht werden. Leitbilder dienen somit nicht nur zur imagebildenden Abgrenzung gegenüber anderen Städten und Regionen. Sie sind auch eine Orientierungshilfe für private und öffentliche Entscheidungen und motivieren lokale Akteure zum (gemeinsamen) Handeln. Um in schrumpfenden Städten und Regionen eine erfolgreiche Steuerung über ein Leitbild zu ermöglichen, ist es jedoch eine Voraussetzung, den Aspekt der Schrumpfung als einen Bestandteil der Entwicklung zu akzeptieren und ihn nicht zu ignorieren oder gar zu leugnen.

Als wichtige Stimulanz, die nicht nur aber doch insbesondere in schrumpfenden Gebieten vorhanden ist, wird ein gemeinsamer Leidensdruck der Akteure angesehen. Mangelnde Auslastung von Infrastruktur, Leerstand in den Wohngebieten und wirtschaftliche Rezession bieten in vielen schrumpfenden Gebieten insofern eine gute Voraussetzung, um auf der Basis eines solchen Leidensdrucks einen entsprechenden öffentlichen Diskurs zu führen, Entscheidungsträger einzubinden und ein entsprechendes Handeln zu initiieren.

Dabei ist vor allem in schrumpfenden Städten und Regionen zu erwarten, dass der visionäre Aspekt gegenüber einem pragmatischen Leitbild in den Hintergrund tritt. Von Bedeutung sind eher Prioritäten für konkrete Vorhaben, die eine Stoßrichtung für ein gemeinsames Handeln zur Verbesserung der Situation beinhalten.

Leitbilder sollten in schrumpfenden Städten und Regionen sowohl spezifische Inhalte als auch integrierte Lösungsansätze zur vernetzten Betrachtung sektoraler Ziele bieten. In besonderem Maße müssen dabei verschiedene gemeindebezogene Szenarien der Bevölkerungsentwicklung zu Grunde gelegt werden, da gerade unter schrumpfenden Bedingungen nur auf dieser Basis zukunftsrobuste Handlungsanleitungen entwickelt werden können.

Schrumpfungsspezifische Inhalte von Leitbildern können zum Beispiel 'vernetzte Knoten' sein, die eine dezentrale Konzentration von Entwicklungsprozessen umschreiben. Begriffe wie eine 'fragmentierte Stadtlandschaft' oder die 'perforierte Stadt' beinhalten die Abkehr von in sich vollständig geschlossenen Stadtbildern und eröffnen die Perspektive für einen erneuten Bedeutungsgewinn von Freiräumen gerade auch im städtischen Bereich.

Einen Gegenentwurf stellt die Leitvorstellung dar, Schrumpfungsprozesse zu fördern, die von außen nach innen gerichtet sind. Hier werden der Erhalt eines geschlossenen Stadtbildes im Innern und ein Rückbau in den Randbereichen postuliert.

Auch für den Umgang mit Infrastrukturen, die aufgrund der Schrumpfung bis auf Weiteres nicht mehr benötigt werden, muss ein qualifiziertes Leitbild Antworten finden. Hier bietet ein 'Einmotten' eine mögliche Alternative zum oft kostenintensiven Rückbau. Dies gilt vor allem dann, wenn langfristig auch wieder mit einer Trendwende der Bevölkerungsentwicklung in einer Stadt oder einer Region gerechnet werden kann. Gleiches gilt auch für den Umgang mit neu entstehenden Brachflächen im innerstädtischen Bereich. Es stellt sich die Frage, inwieweit bereits durch ein Leitbild die Aneignung solcher Räume durch die Bürgerinnen und Bürger gefördert werden kann, um somit eine Alternative zur schlichten 'Nicht-Nutzung' aufzuzeigen.

Das Nutzen von Chancen auch unter Schrumpfungsbedingungen ist ein wichtiger Aspekt der Leitbildentwicklung und damit der Handlungsorientierung für betroffene Städte und Regionen. Ideelle Konzepte wie die Förderung einer 'Wissens-' oder 'Bürgerstadt', die jeweils die Qualitäten einer neuen Urbanität wie etwa verbesserte Freiraumpotenziale in den Mittelpunkt stellen, können hier als richtungsweisend angesehen werden.

CHRISTIAN LANGHAGEN-ROHRBACH

Leitbilder für Regionen mit räumlich differenzierten Entwicklungstendenzen – Das Beispiel des Leitbilds für den Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main

Gliederung

1. Was ist ein Leitbild?
2. Struktur der Region und Ausgangslage im Rhein-Main-Gebiet
3. Die Aufstellung des Leitbildes für den Regionalen Flächennutzungsplan
4. Das Leitbild für den Ballungsraum und seine mögliche Wirksamkeit

Literatur

1. Was ist ein Leitbild?

Bevor im Konkreten auf die aktuellen Entwicklungen in der Region Rhein-Main eingegangen wird, ist die Frage zu klären, was eigentlich ein Leitbild ist bzw. sein soll. Darüber hinaus ist zu fragen, ob es eklatante Unterschiede gibt, nach denen Leitbilder für wachsende oder schrumpfende Regionen zu differenzieren sind.

Sehr allgemein formuliert beschreibt ein Leitbild einen gewünschten – und damit zukünftigen – Zustand, wobei zunächst unerheblich ist, welcher Bezugsrahmen gemeint ist. In diesem Sinn versteht auch LENDI (1995: 624) ein Leitbild, wenn er schreibt: „Der Terminus ‚Leitbild‘ wird ... überall dort verwendet, wo es darum geht einen erwünschten künftigen Zustand als anzustrebendes Ziel vorzugeben. ... Kennzeichnende Elemente eines Leitbildes sind mithin: vom Ist-Zustand und vom Trend sich abhebender Soll-Zustand, der durch abgestimmtes koordiniertes Verhalten erreichbar ist und erreicht werden soll.“ Eine ähnliche Definition wählen auch SCHOLLES und PUTSCHKY (2001: 144), wobei sie darauf verweisen, dass der Begriff des Leitbildes bislang nicht allgemein anerkannt definiert worden sei. Außerdem seien Leitbilder stets gesellschaftlichen Einflüssen unterworfen, sodass Leitbilder aus unterschiedlichen Zeitabschnitten differieren können, selbst wenn sie sich auf denselben Planungsraum beziehen. Darauf verweist auch die von STORBECK (1982: 212) vorgelegte Definition: „Das Leitbild erweist sich somit als die *epochale Ausprägung der Oberziele*, die mit den allgemein vorherrschenden Erkenntnissen, Technologien, Verhaltensorientierungen und Machtstrukturen verbunden ist“ (Hervorhebungen im Original). Als Oberziele gelten dabei nach DITTRICH in STORBECK (1982: 213) vor allem Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit, aber auch (nach DAHL/LINDBLOM bzw. GIERSCHE in STORBECK 1982: 213) Frieden, Gerechtigkeit, Wohlstand, Demokratie und Fortschritt. Damit baut ein Leitbild auf einem Idealbild der Gesellschaft auf – basierend auf den geltenden Grund- bzw. Persönlichkeitsrechten.

Bezogen auf räumliche Leitbilder würde diese Definition bedeuten, dass Pläne die Aufgabe zu erfüllen hätten, buchstäblich den Raum zu schaffen, in dem der Gesellschaft die Erreichung dieser Ideale am ehesten möglich ist. Allerdings steckt in der Definition – wenn auch nicht ganz offensichtlich – das bis heute gültige Postulat des Strebens nach „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ (vgl. Art. 72 (2) GG), denn eine Gesellschaft kann nur dann gerecht ihren Mitgliedern gegenüber sein, wenn alle die gleichen Chancen und Möglichkeiten haben. Die grundsätzliche Idee hinter diesem Prinzip ist ohne Frage ein leicht erschließbares Ziel, das jedoch unter geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu hinterfragen ist. Möglicherweise ist eine Formulierung, wie sie das schweizerische Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG) vor-

gibt, auf Dauer eine tragfähigere Lösung, da sie flexiblere Reaktionen auf gesellschafts- und raumstrukturelle Änderungen ermöglicht. So heißt es in Art. 1 RPG: „[Bund, Kantone und Gemeinden] ... stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.“ Durch die Aufnahme des Passus, der auf die „erwünschte Entwicklung des Landes“ Bezug nimmt, ist eine mögliche durch den gesellschaftlichen Wertewandel bedingte Neuorientierung raumordnerischer Ziele berücksichtigt.

Neben diese eher abstrakten und allgemeinen Definitionen von Leitbildern stellt SPITZER eine eher konkrete. So unterscheidet SPITZER (1995: 15) zwischen dem institutionellen, dem räumlichen und dem regionsspezifischen Leitbild, wobei im Rahmen des institutionellen Leitbildes Aspekte der oben diskutierten Inhalte eines Leitbildes aufgegriffen werden. Durch Konkretisierung würden – so SPITZER – „geschlossene Raumbilder“ entstehen, die jedoch nur dazu geeignet sind, Raumtypen zu klassifizieren. Erst wenn Leitbilder einen unmittelbaren räumlichen Bezug aufweisen, würden sie nach SPITZER (1995: 16) zu ganzheitlichen Vorstellungen mit Vorbildcharakter. Damit wird noch einmal unterstrichen, dass nur dann von einem Leitbild gesprochen werden darf, wenn es alle relevanten Bereiche umfasst – sektoralen Leitbildern, wie sie z.B. bei SCHOLLES und PUTSCHKY (2001: 144) am Beispiel der Umweltplanung gezeigt werden, wird damit eine Absage erteilt. Die sektorale Betrachtung einzelner Aspekte wird dem Anspruch an ein Leitbild nicht gerecht, sondern es sollte – so wie dies auch in zahlreichen Gesetzen und Plänen der Fall ist – dann lediglich von „Zielen“ gesprochen werden, die dem Leitbild insgesamt unterzuordnen sind.

2. Struktur der Region und Ausgangslage im Rhein-Main-Gebiet

Der hier formulierte Anspruch an ein Leitbild führt zwangsläufig dazu, dass die Komplexität des Leitbilds mit der Komplexität der Planungsregion zunimmt. So ist es mit Sicherheit ein schwierigeres Unterfangen, ein Leitbild für eine polyzentrische Region wie das Rhein-Main-Gebiet zu entwickeln als für eine monozentrische oder „homogene“ Region. Das Attribut „homogen“ meint dabei Regionen, in denen entweder hauptsächlich Wachstums- oder Schrumpfungsprozesse ablaufen. Dabei sei es dahingestellt, ob Wachstum oder Schrumpfung sich an dieser Stelle auf die Bevölkerung und/oder die Wirtschaftsstruktur der Region bezieht.

Vereinfachend wirken dürfte die Erkenntnis, bestimmte Probleme nur gemeinsam, in einem regionalen Kontext, lösen zu können. Durch den mit dem im Rhein-Main-Gebiet gültigen Ballungsraumgesetz vorgegebenen organisatorischen Rahmen sind jedoch weitere Probleme entstanden, statt dass regionale Lösungen für vorhandene Probleme geschaffen worden wären. So bildet der Ballungsraum, der nunmehr 75 Kommunen umfasst, nur einen kleinen Teil des Rhein-Main-Gebietes ab. Der neu gegründete „Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main“ ist im Vergleich zu seinem Vorgänger ein deutlicher Rückschritt, da zahlreiche Aufgaben nun nicht mehr dem Verband obliegen, sondern in andere freiwillige (regionale) Trägerschaften überführt werden sollen. Dem Planungsverband kommt es nur noch zu, einen Regionalen Flächennutzungsplan (RegFNP) zu erstellen bzw. Landschaftsplanung zu betreiben. Dass zahlreiche Gemeinden gegen die Zwangsmitgliedschaft im Planungsverband Klage erhoben haben, hat nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Stimmung in der Region geführt, sondern verdeutlicht einmal mehr, dass das regionale Denken im Rhein-Main-Gebiet noch zu fördern ist.

In dieser Rahmensituation ist es nun Aufgabe des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main, den ersten „echten“ RegFNP Deutschlands zu erstellen. Die Landesregierung hat sich dabei für eine sog. „Lupenlösung“ entschieden, bei der der RegFNP zusammen mit dem Regionalplan Südhessen beschlossen werden soll. Im Gegensatz zum Regionalplan (1:100.000) wird der RegFNP im Maßstab 1:50.000 erstellt werden und muss gleichzeitig Vorgaben des Hes-

sischen Landesplanungsgesetzes (HLPG) und des Baugesetzbuches (BauGB) genügen, da er Elemente des Flächennutzungs- und des Regionalplans gleichzeitig darstellen soll. Damit der RegFNP nicht unter das Teilraumplanungsverbot nach §9 (6) Raumordnungsgesetz (ROG) fällt, darf am Ende jedoch nur *ein* Regionalplan verabschiedet werden, in den – entsprechend verkleinert – der RegFNP eingedruckt wird. Für den „Kragen“ um den RegFNP – also den eigentlichen klassischen Regionalplan – und den RegFNP selbst sind jeweils unterschiedliche Legenden erforderlich, um den Ansprüchen an Planinhalte und -darstellung gerecht zu werden.

Bereits im aktuellen „Regionalplan Südhessen 2000“ ist für dessen Gültigkeitsbereich ein Leitbild formuliert: „Die Region Südhessen soll ihre führende Position als europäische Metropolregion unter den Bedingungen der Globalisierung, des europäischen Wettbewerbs und des wirtschaftlichen Strukturwandels stärken und ihre Qualitäten als Lebensraum sowie ihre natürlichen Lebensgrundlagen erhalten und weiterentwickeln“ (REGIONALPLAN SÜDHESSEN 2000). Anschließend werden verschiedene Einzelaufgaben definiert, die dazu beitragen sollen, das Leitbild umzusetzen. Als Teil des Regionalplanes entstammt dieses Leitbild der Regionalversammlung Südhessen, in die Vertreter der Landkreise bzw. der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern entsandt werden. Dies bedeutet, dass das Leitbild Interessen der Kommunen nur mittelbar, jedoch nicht unmittelbar aufgreifen konnte.

3. Die Aufstellung des Leitbildes für den Regionalen Flächennutzungsplan

Im aktuellen Aufstellungsprozess des RegFNP wurde eine andere Vorgehensweise gewählt. Da der RegFNP in weiten Teilen auf einen zuletzt Mitte der 1980er Jahre festgestellten gemeinsamen Flächennutzungsplan zurückgeht, der bis zur Auflösung des Umlandverbandes Frankfurt lediglich fortgeschrieben wurde, bietet sich mit dem RegFNP die Chance, die Planung an einem neuen umfassenden Leitbild auszurichten. Dazu hat die Verbandskammer dem Planungsverband einen entsprechenden Auftrag erteilt; ein gleich lautender Auftrag wurde auch von der Regionalversammlung Südhessen für das Regierungspräsidium erteilt, das seinerseits ein neues Leitbild für den gesamten Geltungsbereich des „Regionalplanes Südhessen“ (inkl. RegFNP) erarbeitet. Im Folgenden soll jedoch das Leitbild im Rahmen der Erstellung des RegFNP betrachtet werden.

Es ist beabsichtigt, für das Verbandsgebiet neue Entwicklungsziele zu formulieren. Im Rahmen eines breit angelegten Diskussionsprozesses sollen Entwicklungsvorstellungen geäußert werden, aus denen dann Grundsätze und Ziele für den RegFNP abgeleitet werden. Die Erstellung des Leitbildes soll dabei parallel zur Erstellung des RegFNP geschehen, wobei das Leitbild an verschiedenen Stellen in die Planaufstellung eingreift. Zum einen basiert es auf der Auswertung verschiedener vorhandener Daten und Angaben, z.B. den vom Planungsverband für die einzelnen Kommunen erarbeiteten Bevölkerungsprognosen sowie den von den Verbandsmitgliedern beschlossenen Lokalen Agenden. Zum anderen wurden die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden, die dem Verband angehören, abgefragt. Des Weiteren verzahnt sich die Leitbilderstellung bei der Erstellung des Vorentwurfs bzw. der endgültigen Erstellung des RegFNP mit dem Aufstellungsprozess und wird Teil des Erläuterungsberichts dieses Plans (vgl. PVFRM 2003a). Bereits im Text des Leitbildes sollen Ziele genannt werden, um das Leitbild nicht abstrakt, sondern konkret werden zu lassen und die Anwender bei der Benutzung des RegFNP anzuleiten. Der Text wird nach den aktuellen Vorschlägen in eine regionale Charta münden, wobei in diesem Fall zu diskutieren wäre, ob eine Charta dasselbe darstellt wie ein Leitbild. Über den Text hinaus soll das Leitbild jedoch eine Komponente bekommen, die „anfassbar“ ist und ein Bild – im Wortsinn – von der Region in der Zukunft vermitteln soll. Denkbar ist in diesem Zusammenhang ein gezeichnetes Bild oder eine Filmpräsentation.

Die Erstellung des Leitbildes basiert – wie bereits erwähnt – zum Teil auf „harten“ Daten, also Bevölkerungsprognosen und daraus abgeleiteten Größen wie z.B. dem Bedarf an weiteren Siedlungs- und Gewerbeflächen. Mit Hilfe zahlreicher flankierender Maßnahmen sollen weitere In-

formationen und Erkenntnisse gewonnen werden, die in das Leitbild eingehen sollen (vgl. PVFRM 2003b):

- Symposien zu den Themen Raum und Mobilität, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Einzelhandel sowie nachhaltige Landschaftsentwicklung,
- Szenarien zur Entwicklung der Region, verfasst von Personen aus Politik, Planung, Forschung, Wirtschaft etc.,
- Auswertung der Agenda 21-Prozesse aus der Region,
- Delphi-Befragung zur regionalen Entwicklung,
- Arbeitskreise zu ausgewählten Themen,
- Veranstaltungen zu lokalen Themen vor Ort.

Aus den Ergebnissen dieser Veranstaltungen sollen jeweils Einzelbausteine entstehen, die dann zu einem Gesamtleitbild zusammengefügt werden. Dem Planungsverband kommt in diesem Prozess die Funktion eines Moderators zu, der die verschiedenen Aspekte zunächst sammelt und dann zu einem Leitbild weiterverarbeitet. Probleme sind dabei zum einen dadurch zu erwarten, dass die unterschiedlichen Teilziele des Leitbildes nicht gleichzeitig vorliegen werden. Zum anderen dürfte es nicht einfach werden, ein Leitbild für insgesamt 75 Kommunen unter Beteiligung der Öffentlichkeit so aufzustellen, dass dieses am Ende des Aufstellungsprozesses auch von allen Akteuren getragen wird. Diese Aufgabe ist nicht nur auf Grund der zahlreichen zu integrierenden Entwicklungsziele aus den Bereichen

- Bevölkerungsentwicklung,
- Wirtschaftsentwicklung,
- Stadt- und Regionalentwicklung,
- Mobilität,
- Landschaft und Landwirtschaft,
- Stadt-Umland-Verhältnis und
- Kommunikation in der Region

schwierig, sondern auch, weil die aktuellen Entwicklungstendenzen in der Region nicht immer in dieselbe Richtung weisen. An dieser Stelle sei an die Einwohnerverluste der Kernstadt Frankfurt im Vergleich zu den Bevölkerungsgewinnen des Umlandes ebenso erinnert wie an die in den letzten Jahren im Umland entstandenen dynamischen Dienstleistungsquartiere. Hier sei auf die in KSR (2000) bzw. bei LANGHAGEN-ROHRBACH (2002) dargestellten unterschiedlichen Entwicklungen in der Region verwiesen.

Für das Leitbild stellt sich also auch die Frage einer Steuerungswirkung hinsichtlich der Konzentration oder Dekonzentration der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Bevölkerung. Selbst wenn man angesichts vorliegender Prognosen davon ausgeht, dass die Einwohnerzahl in der Region in den kommenden zwanzig Jahren stabil bleiben wird, so muss dennoch überlegt werden, welche Städte und Gemeinden Schwerpunkte der Siedlungstätigkeit oder der Gewerbeentwicklung sein sollen. In Zeiten geringen Wachstums ist in diesem Fall mit Widerstand seitens der Kommunen zu rechnen, da beide Parameter für die Gemeinden von eminenter Bedeutung sind, da sie in hohem Maß die (Steuer-)Einnahmen der Gebietskörperschaften bestimmen und so finanzielle Spielräume eröffnen oder verbauen. Problematisch ist zudem, dass keine Diskussion darüber geführt wird, wie ein regionaler Finanzausgleich aussehen könnte, der in der Lage wäre, die bestehenden Disparitäten abzubauen. In der Debatte um ein gemeinsames Leitbild steckt somit viel „politischer Sprengstoff“, der – bei einer unbedachten „Zündung“ – dazu führen kann,

dass das ohnehin kaum vorhandene regionale Denken bei den Akteuren in der Region wieder von lokalem Denken verdrängt wird.

Zu weiteren Problemen kann der aktuell sehr starke Finanzsektor in der Region führen, denn Deutschland ist – wie es in der Fachsprache heißt – „overbanked“, so dass bei fehlenden oder verspäteten Restrukturierungsmaßnahmen seitens der gesetzlichen Rahmenbedingungen oder aber durch die Unternehmen mit Auswirkungen auf den Finanzplatz zu rechnen ist (vgl. hierzu das Gutachten im Auftrag der Landesregierung von SPAHN/VAN DEN BUSCH 2003). Die jüngsten Mitteilungen in Bezug auf vorzunehmende Stellenkürzungen in den Frankfurter Banken weisen mehr als deutlich auf das Risikopotenzial hin, das dieser Leitbranche der Region derzeit inne- wohnt. Dennoch stehen im Schatten der Finanzdienstleistungen zahlreiche andere Branchen, so dass die Basis der regionalen Wirtschaft insgesamt als breit bezeichnet werden kann.

Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass sich die Region als eine Art Selbstläufer in der wirtschaftlichen Entwicklung darstellen konnte. Die Tatsache, dass sich andere Regionen insbesondere bei wirtschaftlichen Indikatoren in den vergangenen Jahren schneller entwickelt haben, weist auf erhöhten Steuerungs- resp. Entwicklungsbedarf in der regionalen Wirtschaft hin. Bereits der Vorläufer des Planungsverbandes, der Umlandverband Frankfurt, hatte daher versucht, die Attraktivität der Region zu steigern. Eines der bekanntesten Projekte zum Ausbau weicher Standortfaktoren ist der „Regionalpark Rhein-Main“, der seit Ende des Jahres 2002 jedoch über keinen organisatorischen Rahmen mehr verfügt, da dem Planungsverband diese Aufgabe nicht mehr zukommt. Eine andere Trägerschaft wurde bis dato nicht gefunden.

Die hier angerissenen Herausforderungen, denen sich das Rhein-Main-Gebiet in den nächsten Jahren stellen müssen, sollen verdeutlichen, in welcher komplexer Situation der Planungsverband zurzeit versucht, ein gemeinsames Leitbild für den Kernbereich der Region – anders ist das Verbandsgebiet kaum zu bezeichnen – zu erstellen. Die Tatsache, dass der Leitbildprozess sehr umfassend angelegt ist und ihm auch hinsichtlich seiner Dauer ein entsprechendes Gewicht eingeräumt wird, weist darauf hin, dass dieses Leitbild im Grunde zwei Ziele erfüllen wird:

1. Das Leitbild des RegFNP stellt zum einen im klassischen Sinn ein Leitbild dar, ist also eine Projektion, die zeigen soll, wie die Region im Zeitraum von 2015-2020 im Wortsinn „aussehen“ soll. Dazu will sich der Planungsverband auch außergewöhnlicher Darstellungsmittel bedienen. Man könnte dies als die „ästhetische Komponente“ des Leitbilds bezeichnen. Um den zahlreichen Verbandsmitgliedern und der breiten Wirtschaftsbasis der Region gerecht zu werden, ist der Prozess, in dem das Leitbild erarbeitet werden soll, auf die Kooperation zahlreicher Akteure aus der Region angewiesen.
2. Andererseits wird das Leitbild – neben der bereits beschriebenen „ästhetischen Komponente“ – auch klare Zielvorgaben enthalten, die im Gegensatz zu allgemein formulierten Texten nach dem Wunsch des Planungsverbandes konkrete (Zahlen-)Angaben machen sollen. Durch die Abfrage der Entwicklungsvorstellungen der Verbandsmitglieder und die Tatsache, dass die Ziele in der Verbandskammer (und in der Regionalversammlung Südhessen) als Teil des RegFNP beschlossen werden müssen, könnten diese Ziele den Charakter wechselseitiger Zielvereinbarungen bekommen. Solche Zielvereinbarungen gelten im Rahmen der Verhandlungsplanung als ein Mittel, um in Regionen mit divergierenden Entwicklungen überhaupt Pläne aufstellen zu können.

Das Leitbild, das im Rahmen der Aufstellung des RegFNP erstellt wird, unterscheidet sich damit formal kaum von Leitbildern anderer Regionen, wenn man „Leitbild“ im oben genannten Sinn nach LENDI (1995) definiert. Die Tatsache, dass die Region Rhein-Main vor besonderen Herausforderungen steht, beeinflusst die Erarbeitung des Leitbildes dahin gehend, dass ein besonders breit angelegter Prozess notwendig ist, um möglichst viele der im Moment aktuellen Entwicklungstendenzen in der Region aufzugreifen. Damit wird der Prozess, an dessen Ende das Leitbild steht, an sich komplexer – aber im Grunde hat die Tatsache, ob eine Region wächst oder

schrumpft, kaum Einfluss auf den Prozessablauf, nach dem das Leitbild erstellt wird. Dabei wäre thesenhaft zu formulieren, dass Wachstum und Schrumpfung nahezu immer gleichzeitig in einer Region ablaufen, jedoch stets in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Bevölkerung, Wirtschaft). Da Leitbilder jedoch – allgemein formuliert – Zielprojektionen sind, die sich an übergeordneten Kategorien orientieren, bedeutet dies auch, dass es sehr wahrscheinlich nur wenige Unterschiede zwischen Leitbildern für „wachsende“ und solchen für „schrumpfende“ Regionen gibt, denn in beiden Fällen wird das Leitbild versuchen, den jeweils Betroffenen eine möglichst positive Zukunftsperspektive zu eröffnen.

4. Das Leitbild für den Ballungsraum und seine mögliche Wirksamkeit

Interessant ist der Leitbildprozess in der Region aber vor allem, wenn man den Blickwinkel auf den Prozess etwas verändert: Zur Wiederholung sei daran erinnert, dass ein Leitbild dazu dient, gesellschaftlich anerkannte Ziele zu erreichen. Solche Ziele sind (s.o.) Freiheit, Frieden, (soziale) Gerechtigkeit, Wohlstand, Demokratie und Fortschritt. Von der Erstellung des Leitbildes und der Erstellung des RegFNP sind ca. 2,2 Millionen Einwohnern „betroffen“. Es muss daher die Frage erlaubt sein, in welcher Weise das Leitbild versucht, einen Rahmen zu setzen, der diesen Menschen Möglichkeiten eröffnet, diese Ideale so weit wie möglich zu erreichen. In diesem Zusammenhang müsste die erste Frage lauten, ob die genannten Ziele auch heute noch Gültigkeit haben und welche Prioritäten sie in unserer heutigen Gesellschaft haben. Damit wäre zunächst ein gesellschaftlicher Diskurs vonnöten, der auch der Öffentlichkeit deutlich macht, welchen Zweck das Leitbild erfüllen soll und warum ein Leitbild für eine Region wie das Rhein-Main-Gebiet eine sinnvolle Zielprojektion sein kann. Davon ausgehend müsste diskutiert werden, wie die Region zu strukturieren ist, um möglichst viele Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen – Wohlstand und Fortschritt dürften in diesem Fall nachzuordnende Ziele sein, da sie als Folge zu schaffender Möglichkeiten bzw. Freiheiten zu verstehen wären.

Eine solche öffentliche Debatte sieht der Ablaufplan zur Erstellung des Leitbildes im RegFNP des Ballungsraumes Frankfurt-Rhein-Main jedoch nicht vor. Und dies, obwohl mit dem RegFNP nicht nur die Chance besteht, die Entwicklung der Region an einem neuen Leitbild auszurichten, sondern es bestünde gleichzeitig die Möglichkeit, in Abweichung von bisherigen Plänen zu versuchen, sich in der Planung deutlich mehr als bisher an gesellschaftlichen Entwicklungen zu orientieren. So ist das in der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsstrategie formulierte Ziel der Reduzierung des Flächenbedarfs auf 30ha/Tag in Deutschland mit Sicherheit anzustreben – aber wie soll dieses Ziel in einer Zeit steigender Wohnfläche pro Person und mit zunehmender Individualisierung überhaupt umgesetzt werden?

Dies gilt entsprechend auch für das Leitbild des RegFNP: Es hat wenig Sinn, ein solches Leitbild zu erarbeiten – so konkret es in seinen Formulierungen und Darstellungen auch sein mag – wenn nicht gleichzeitig Schritte entworfen werden, die die Entwicklungen so steuern, dass das Leitbild auch zur Realität werden kann. Ein Leitbild so weit wie möglich in die Realität umzusetzen, ist nur dann möglich, wenn dieses auch von den entscheidenden regionalen Akteuren als bindend anerkannt wird. Und dies ist mit Sicherheit ein sehr schwerer Schritt in der Erstellung eines Leitbildes für einen relativ großen Planungsraum:

Auf der einen Seite muss das Leitbild auf einer soliden Basis stehen, auf der anderen Seite muss es von hochrangigen (politischen) Entscheidern als verbindliche Handlungsmaxime anerkannt werden.

In diesem Sinn ist der breit angelegte Leitbildprozess des Planungsverbandes mit Sicherheit ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt dem Verband jedoch zu wünschen, dass er es schafft, durch die zahlreichen Veranstaltungen im Rahmen der Leitbilderstellung auch eine entsprechende Öffentlichkeit in der Region zu gewinnen, in der die in diesem kurzen Aufriss skiz-

zierten Fragen in umfassendem Sinn diskutiert werden, damit das Leitbild des RegFNP auch tatsächlich ein erreichbares Ziel darstellt, auf das in der Region gemeinsam hingearbeitet wird. Auf diese Weise würde auch das regionale Denken im Rhein-Main-Gebiet gefördert werden.

Literatur

- KSR (2000): Regionalatlas Rhein-Main. Natur-Gesellschaft-Wirtschaft. = Rhein-Mainische Forschungen H. 120, Frankfurt.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, C. (2002): Entwicklung der Sozial- und Wirtschaftsstruktur in den umliegenden Gemeinden des Flughafens Frankfurt. = KSR36, H. 5, Frankfurt.
- LENDI, M. (1995): Leitbild der räumlichen Entwicklung. In: ARL (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 624-629, Hannover.
- PVFRM (2003a): Aufstellungsverfahren des Regionalen Flächennutzungsplanes (RegFNP) – Verwaltungs-Entwurf vom 20.03.2003.
- PVFRM (2003b): Newsletter Nr. 1/2003.
- STORBECK, D. (1982): Das „Leitbild“ der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.) (1982): Grundriss der Raumordnung. S. 211-216, Hannover.
- SCHOLLES, F.; PUTSCHKY, M. (2001): Oberziele, Leitbilder, Leitlinien. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. S. 143-146, Dortmund.
- SPAHN, B.; VAN DEN BUSCH, U. (2003): Position und Entwicklungsperspektiven des Finanzplatzes Frankfurt. = FEH-Report H. 465, Wiesbaden.
- SPITZER, H. (1995): Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart.

NICOLE SCHÄFER

Regionale Netzstädte – Zukünftige Chance für die Regionalentwicklung?

Gliederung

1. Einführung
2. Zum Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene
3. Die Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“
 - 3.1 Inhaltliche Rahmenbedingungen der „Regionalen Netzstadt“
 - 3.2 Organisatorische Rahmenbedingungen der „Regionalen Netzstadt“
4. Funktionsverteilung in einer Region über die Entwicklung von Leitbildern und Zielstellungen

Literatur

1. Einführung

Die Rolle von Leitbildern und Zielvorstellungen im Rahmen der Regionalentwicklung ist durchaus nicht unumstritten. Gelten sie auf der einen Seite als bedeutend für die Weichenstellungen hinsichtlich einer langfristigen und zukunftsfähigen Entwicklung einer Region oder als Meßlatte zur Kontrolle der erfolgreichen – oder weniger erfolgreichen – Umsetzung von Entwicklungsstrategien, so werden sie auf der anderen Seite heftig kritisiert oder gar abgelehnt. Leitbilder werden immer häufiger als zu abstrakt und unkonkret bewertet. Sie gehen von nahezu idealtypischen Zuständen aus und werden damit praxisfern. Die regionalen Akteure können auf der konkreten Umsetzungsebene wenig mit den Vorstellungen oder Zielsetzungen der Leitbilder anfangen, weshalb in den meisten Fällen eine große Lücke zwischen idealem Anspruch und realer Umsetzung klafft. Daher verlor die Entwicklung von Leitbildern und Visionen in der Regionalentwicklung innerhalb der letzten Jahre zunehmend an Bedeutung. Nicht mehr die Entwicklung visionärer Leitbilder stand im Vordergrund, sondern die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten, innerhalb derer sich konkrete Projekte umsetzen ließen.

Der demographische Wandel und die enormen Herausforderungen, die sich hieraus in den kommenden Jahren und Jahrzehnten für Politik, Wirtschaft und Planung ergeben, könnte jedoch zu einem erneuten Bedeutungsgewinn von Leitbildern und Zielvorstellungen führen. Erstmals sieht man sich in der Planung nicht mehr Wachstum, sondern Schrumpfung gegenüber. Für dieses Phänomen fehlen die Instrumente und die Kenntnis, wie man mit solchen Prozessen planerisch umgehen kann. Es gibt keinerlei Erfahrungswerte für den Umgang mit Schrumpfung. Und auch der Blick ins europäische Ausland zeigt keine unmittelbaren Lösungsansätze, sondern bestätigt zunächst nur die bundesdeutschen Beobachtungen und Analysen.

Die altersstrukturelle Zusammensetzung der Gesellschaft wird sich grundlegend verändern. Damit verändern sich zwangsläufig auch die Ansprüche der Gesellschaft an Infrastruktur und Funktionen, die von Städten und Gemeinden bereitgestellt bzw. wahrgenommen werden sollen. Bereits heute zeichnen sich aufgrund dieser Entwicklung Probleme ab, für die die Lösungsstrategien noch entwickelt werden müssen. Zwar gibt es hier erste Ansätze. Planungssicherheit aber gibt es nicht. Die vollen Konsequenzen dieser Entwicklung werden für Städte und Gemeinden erst in 10, 15 oder 20 Jahren unmittelbar spürbar werden – ein Zeitraum, der insbesondere für die kommunale Politik nur schwer zu greifen ist.

Die Unwägbarkeiten, die diesem Zeitraum anhaften, machen es schwer, konkrete Maßnahmen oder Projekte im Umgang mit den gesellschaftlichen Prozessen zu entwickeln. Städte und Regionen müssen daher Konzepte oder Strategien entwickeln, die einerseits flexibel genug sind, um den jeweiligen sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden zu können, und andererseits genug Halt für die Umsetzung konkreter Maßnahmen bieten. Hier könnte die Entwicklung von Leitbildern eine Chance bzw. ein adäquates Mittel darstellen.

Im Rahmen dieses Beitrages soll daher am Beispiel der Entwicklungskonzeption „*Regionale Netzstadt*“, die für die Stadtregion Karlsruhe im Rahmen des bundesweiten Forschungsprojektes „*Stadt 2030*“ erarbeitet wurde, diskutiert werden, welche Rolle Leitbilder für die zukunftsgerichtete Entwicklung einer (Stadt-)Region spielen können. Um dies zu erreichen ist es notwendig, zunächst das Leitbild für die Stadtregion Karlsruhe – die Regionale Netzstadt – vorzustellen und zu charakterisieren.

Ausgehend von dieser Entwicklungskonzeption wird im Folgenden zu überprüfen sein, ob Ansätze des Leitbildes auf andere Regionen übertragbar sind, ob sie gleichermaßen für schrumpfende und wachsende Regionen gelten können und welchen Beitrag die Entwicklung dieses Leitbildes für den Umgang mit dem demographischen Wandel in Regionen leisten kann.

Dem vorgestellten Leitbild „*Regionale Netzstadt*“ sowie der auf diesem Beispiel aufbauenden Diskussion in diesem Beitrag liegen dabei die folgenden Thesen zu Grunde:

These 1:

Die Kompetenzen einer Region ergeben sich aus den entsprechenden Potenzialen der zugehörigen Städte. Eine Zuteilung von Funktionen und Aufgaben gemäß diesen Potenzialen führt zu langfristig leistungsstarken und konkurrenzfähigen Regionen.

These 2:

Die Zuweisung von Funktionen rein nach dem zentralörtlichen Prinzip muss überdacht werden, da sie zumindest in Teilen die optimale Ausschöpfung der endogenen Potenziale von Kommunen und Regionen behindert.

These 3:

Durch eine Funktionsverteilung entsprechend den vorhandenen Potenzialen von Kommunen in einer Region kann eine effektivere und sinnvollere Nutzung aller Ressourcen erreicht werden.

These 4:

Durch regionale Kooperation ist eine – nach qualitativen Kriterien – ausgeglichene Verteilung von Kompetenzen in einer Region erreichbar.

These 5:

Eine Funktionszuteilung nach festgelegten qualitativen Kriterien ist nur auf der Basis einer tragfähigen Organisationsstruktur möglich. Von dieser Organisationsstruktur muss auch eine Entscheidungsgewalt ausgehen.

Bevor im Folgenden die „*Regionale Netzstadt*“ vorgestellt wird, soll einleitend kurz der Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene als Handlungsebene dargestellt sowie die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation im Sinne einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung erläutert werden.

2. Zum Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene

Seit Mitte der 80er Jahre ist sowohl im Rahmen der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der Praxis eine Aufwertung der Region als echte Handlungsebene festzustellen. Dies gilt nicht nur für privates ökonomisches Handeln, sondern auch für die öffentliche Steuerungsfähigkeit. Die Region wird nicht mehr allein als Objekt wirtschaftlichen und politischen Handelns begrif-

fen. Vielmehr sind die regionalen Akteure zur Selbstverantwortung und Selbstorganisation aufgefordert.

Einzelne Städte und Gemeinden sind zunehmend den komplexer werdenden Aufgaben und Herausforderungen alleine nicht mehr gewachsen. Viele kommunale Handlungsfelder werden von Rahmenbedingungen beeinflusst, die weit über die administrativen Grenzen der Städte und Gemeinden hinausreichen. Der Hochwasserschutz, die zunehmende Verkehrsbelastung oder auch die Bereitstellung und Vermarktung von Gewerbestandorten sind nur einige Beispiele hierfür. Die Annahme der Herausforderungen und die zeitgemäße Lösung der damit zusammenhängenden Probleme erfordert in verstärktem Maße eine Kooperation über Gemeindegrenzen hinweg und mehr ein Denken in mehr regionalen denn in kommunalen Abgrenzungen.

Gleichzeitig mit der beschriebenen Aufwertung der Region als Handlungsebene ist das traditionelle Bild der Region als einer abgrenzbaren, quasi territorialen Einheit nicht mehr haltbar. Region wird zunehmend aufgrund spezifischer Handlungserfordernisse und damit zusammenhängender Akteurskonstellationen *flexibel* definiert. Der räumliche Zuschnitt einer Region kann sich demnach entsprechend den zu bewältigenden Herausforderungen ändern. Region ist damit nicht mehr nur geographischer Standort wirtschaftender Einheiten. Sie ist vielmehr als spezieller Zusammenhang räumlicher Kooperations- und Interaktionsbeziehungen zu verstehen, für die Traditionen, Institutionen, soziale Bezüge und insbesondere das Humankapital relevant sind (vgl. DILLER 2002: 42). Regionen zeichnen sich durch spezifische endogene Qualitäten und Potenziale aus, die sie im Wettbewerb zu anderen Regionen als „Alleinstellungsmerkmale“ einsetzen. Entscheidend für die regionalentwicklungspolitische Zukunft von Regionen ist dabei das erfolgreiche Zusammenspiel regionaler Akteure zur Aktivierung dieser endogenen Potenziale unabhängig von administrativen oder kulturellen Grenzen. Dies kann grundsätzlich gelten und ist nicht davon abhängig, ob sich eine Region im Wachstums- oder Schrumpfungsprozess befindet.

Für die Zukunft scheint es daher von großer Bedeutung zu sein, (Stadt-)Regionen als einheitliche politisch-planerische Gestaltungsräume zu sehen und eine geeignete Organisationsstruktur für die Umsetzung (stadt-)regionaler Aufgaben zu finden. Dabei weist jede Stadtregion spezifische Rahmenbedingungen und Voraussetzungen auf, die sich unter anderem auf die Kultur, die Kooperationstradition sowie unterschiedliche institutionelle Voraussetzungen bezieht. Jede Region muss somit ihren eigenen Weg finden, um zu den für sie optimalen Organisationsstrukturen zu gelangen. Einen Königsweg gibt es nicht.

Trotz der offensichtlichen Notwendigkeit zu interkommunaler Kooperation gibt es bislang jedoch nur sehr wenige Beispiele erfolgreicher und breit angelegter Kooperationsvereinbarungen – sowohl was deren Zahl als auch was deren Handlungsfelder angeht. Die Findung von innovativen und zukunftsfähigen Ansätzen zu interkommunaler Zusammenarbeit stellt demnach eine große Herausforderung für die zukünftige Entwicklung von (Stadt-)Regionen dar.

3. Die Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“

Die Idee der „*Regionalen Netzstadt*“ wurde im Rahmen des bundesweiten Forschungsprojektes „Stadt 2030“ als eine von zwei möglichen zukünftigen Entwicklungskonzeptionen für die Stadtregion Karlsruhe am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung von Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß entwickelt.¹ Dabei basiert die Entwicklungskonzeption auf dem polyzentralen Charakter der Stadtregion Karlsruhe. Sie trägt dem beschriebenen Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene insoweit Rechnung, als sowohl die intraregionale als auch die interregionale Kooperation von Städten und Gemeinden als zentrale Strategie zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen verstanden werden. Durch ihre Konzeption schafft die „*Regionale Netzstadt*“ Möglichkeiten zur flexiblen inhaltlichen Ausgestaltung von Kooperation in verlässlichen organi-

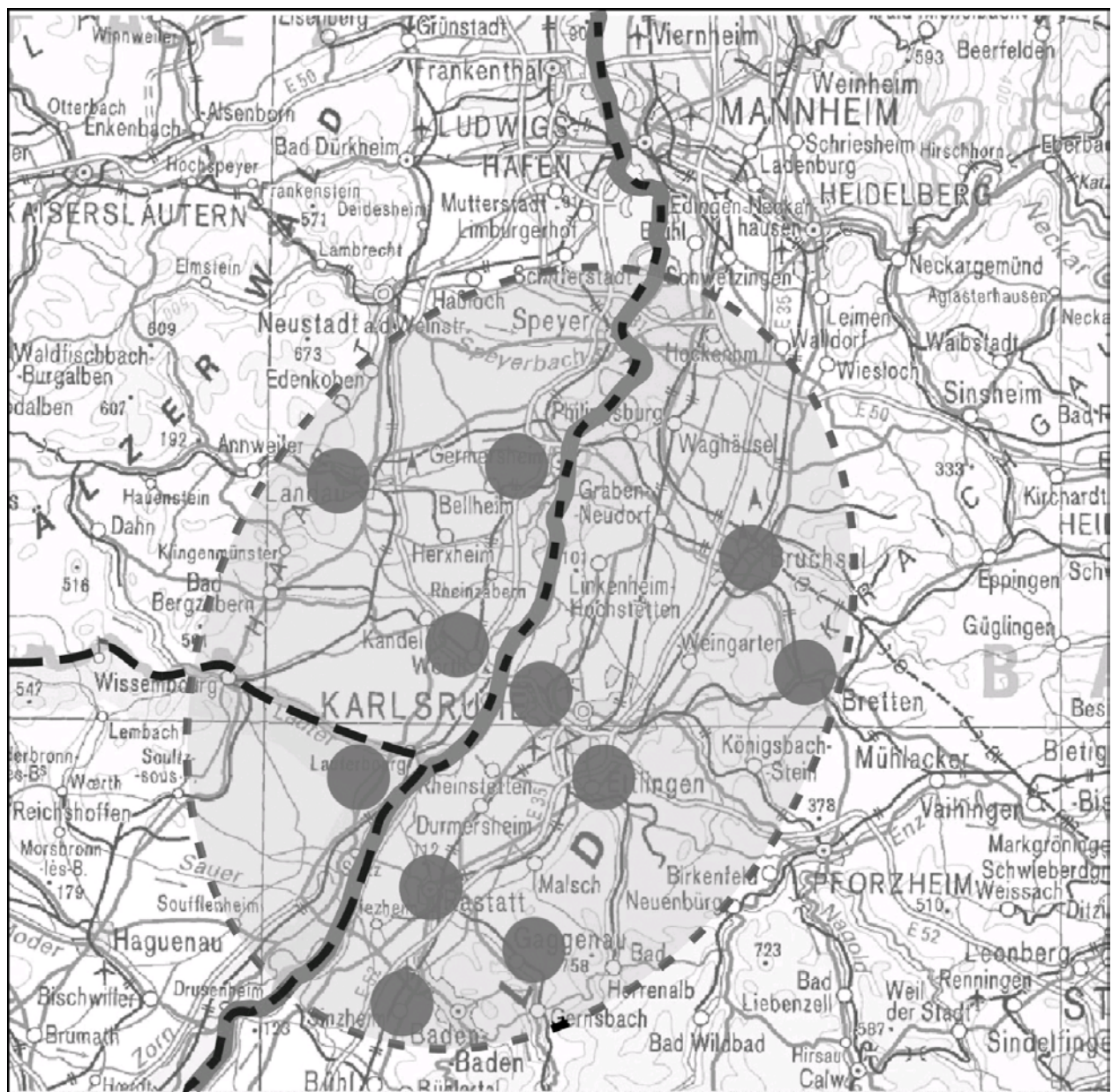
¹ vgl. hierzu SCHÄFER, N.; HOHL M.; TROEGER-WEIß, G. (2002)

satorischen Strukturen. Die angestrebten Kooperationen dienen dabei unmittelbar der Regional- und dadurch mittelbar der Kommunalentwicklung.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde der Begriff *Leitbild* bewusst vermieden, da die Realisierbarkeit und der unmittelbare Umsetzungsbezug der Konzeption im Vordergrund stand. Leitbilder haben das Image, sehr theoretisch und umsetzungsfern zu sein. Ihre Ideen füllen häufig nur Papier- oder Broschürenseiten, ohne jedoch in der Praxis Anwendung zu finden. Dieser Fakt wird im weiteren Verlauf des Beitrages noch näher zu diskutieren sein.

Bei der „Regionalen Netzstadt“ war es das zentrale Anliegen, eine Konzeption zu entwickeln, die zukunftsweisend ist und dabei einerseits den speziellen Rahmenbedingungen und Anforderungen der Stadtregion Karlsruhe gerecht wird, andererseits schrittweise realisierbar ist – sofern der politische Wille dazu vorhanden ist.

Abb. 1: Untersuchungsraum der Stadtregion Karlsruhe



Quelle: Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, eigene Darstellung, Kaiserslautern 2002

Da sich das Forschungsprojekt „Stadt 2030“ zum Ziel gesetzt hat, zukunftsfähige Visionen und Leitbilder für Städte und Stadtregionen bis zum Jahr 2030 zu entwickeln, sind auch der „Regionalen Netzstadt“ einige visionäre Ansätze eigen, die in ihrer Reinform heute so nicht umsetzbar wären. Die Entwicklungskonzeption will bewusst polarisieren, um eine kreative Diskussion für die zukünftige Entwicklung von Stadtregionen anzustoßen.

Bei der Stadtregion Karlsruhe handelt es sich um eine wirtschaftlich sehr erfolgreiche Region, die vor allem als Wissenschafts- und Technologiestandort europaweites Ansehen genießt. Insofern kann man die Stadtregion Karlsruhe sicher als Wachstumsregion bezeichnen. Im Rahmen der folgenden Erläuterung und Diskussion der Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“ soll jedoch wenn möglich versucht werden, Verbindungen zu schrumpfenden Regionen zu schaffen.

Abbildung 1 zeigt den Untersuchungsraum der Stadtregion Karlsruhe und damit den Bezugsraum der Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“.

3.1 Inhaltliche Rahmenbedingungen der „Regionalen Netzstadt“

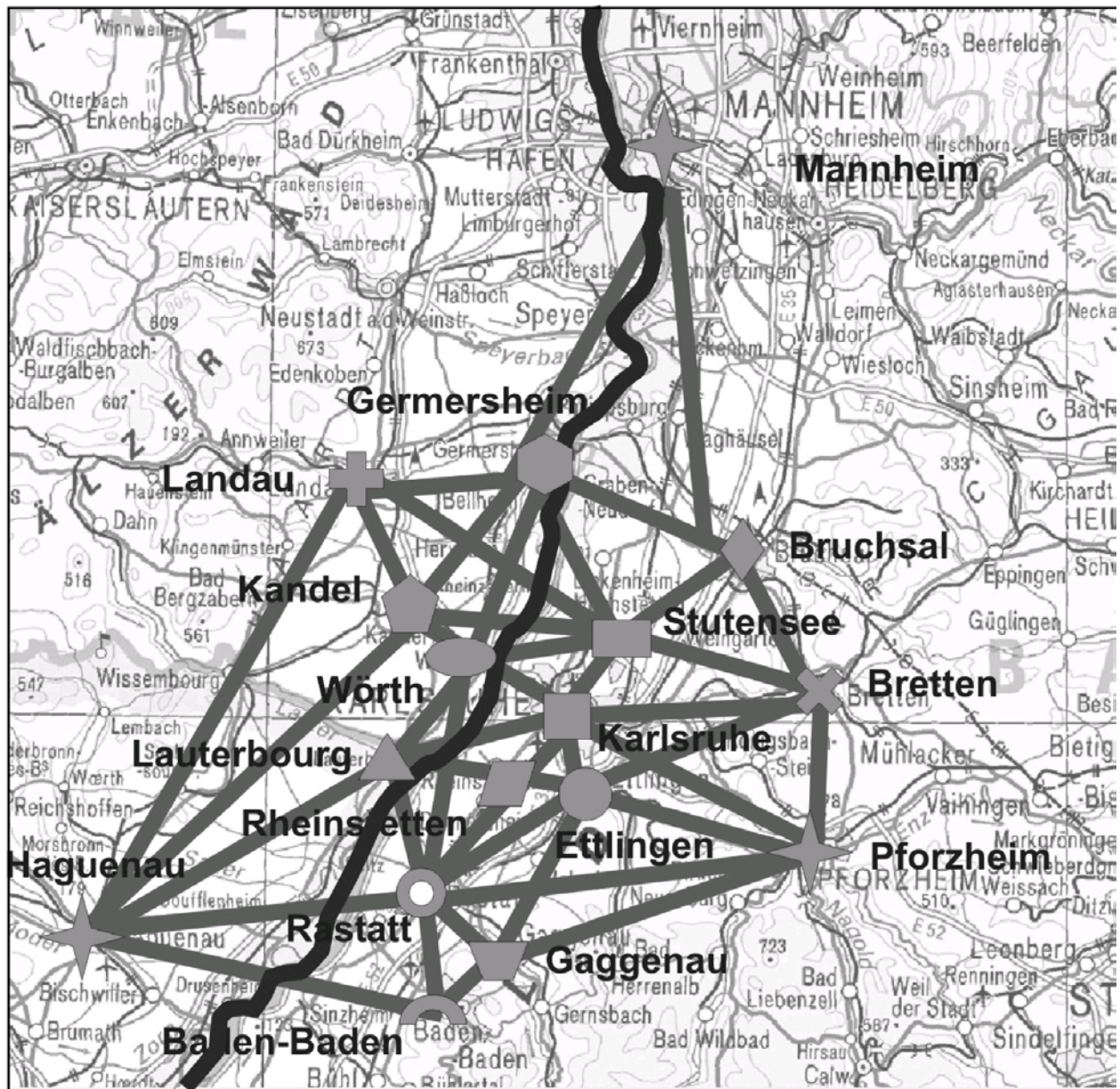
Die „Regionale Netzstadt“ zeichnet sich durch einen ausgeprägten polyzentralen Charakter aus. Die zentralörtlichen Hierarchiestufen sind weitestgehend aufgehoben, so dass Ober- und Mittelzentren nahezu gleichwertig – aber nicht gleichartig – sind und als gleichwertige Partner agieren. In der Abbildung 2 wird dies verdeutlicht durch die unterschiedlichen Symbole in gleicher Größe, die jedem Ober- bzw. Mittelzentrum zugeordnet wurden. Die Verbindungslinien zwischen den Städten symbolisieren die enge Vernetzung und Kooperation innerhalb der Stadtregion und darüber hinaus.

Funktionen werden von den Kommunen entsprechend ihren Begabungen und nicht mehr nach der zentralörtlichen Einstufung wahrgenommen. Durch eine enge kooperative Vernetzung der Kommunen sowohl innerhalb der Stadtregion als auch darüber hinaus können Synergieeffekte besser genutzt werden. Auf diese Weise kann ein regionales Kompetenz-Cluster entstehen, das sich durch eine große funktionale Nutzungsvielfalt auszeichnet und die vorhandenen Begabungen der Städte und Gemeinden zusammenführt und bündelt.

Die Idee, die hinter diesem inhaltlichen Aufbau steht, geht davon aus, dass es in Zukunft – insbesondere vor dem Hintergrund leerer kommunaler Kassen – wenig sinnvoll erscheint, kulturelle, soziale oder Freizeiteinrichtungen ausschließlich gemäß den zentralörtlichen Stufen zuzuweisen und weiterhin in den Kernstädten zu konzentrieren, wenn umliegende Städte mindestens gleichwertige Kompetenzen für diese Einrichtungen mitbringen. Sollte es nicht diskussionswürdig sein, eine kulturelle Einrichtung, wie z.B. ein Theater, an dem Standort zu unterstützen, wo es am erfolgreichsten und wirtschaftlichsten betrieben werden kann, auch wenn dieser Standort nicht im Oberzentrum bzw. in der Kernstadt liegt? Ist es nachhaltig, z.T. veraltete Einrichtungen in einer Kernstadt zu modernisieren, obwohl im Umland modernere Einrichtungen der gleichen Funktion vorhanden sind? Kann es nicht in einer Stadtregion zur Strategie werden, durch interkommunale Kooperation vorhandene Einrichtungen zu einem breiten Angebot zu kombinieren, anstatt alle Funktionen in der Kernstadt vorhalten zu wollen oder zu müssen?

In einer wachsenden Region wie der Stadtregion Karlsruhe ist die Verfügbarkeit von geeigneten Entwicklungsflächen ein ernstzunehmender begrenzender Faktor. Die sinnvolle Aufteilung stadtregio-naler Funktionen entsprechend den Potenzialen und Kompetenzen der zugehörigen Städte würde in dieser Hinsicht Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen, könnte helfen, das Profil einer Stadtregion zu schärfen und somit langfristig zur nationalen sowie internationalen Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit beitragen. Es könnte zu einer ausgewogenen dezentralen Verteilung stadtregio-naler Funktionen kommen, von der letztlich alle in der Stadtregion ansässigen Kommunen profitieren würden.

Abb. 2: Schema der „Regionalen Netzstadt“



Quelle: Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, eigene Darstellung, Kaiserslautern 2002

Was die Situation in schrumpfenden Regionen angeht, so ist diese Idee der funktionalen Aufteilung vermutlich kritischer zu bewerten. Wenn die Bevölkerung in einer Region abnimmt, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Auslastung von sozialer, kultureller oder verkehrlicher Infrastruktur. Dies führt dazu, dass nicht alle Einrichtungen langfristig erhalten werden können, sondern auf bestimmte Standorte konzentriert werden müssen. Das bedeutet, dass eine Strategie als Entscheidungsgrundlage vorhanden sein oder entwickelt werden muss, nach der die Einrichtungen in einer schrumpfenden Region verteilt werden können. Das Prinzip der Zentralen Orte könnte in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle spielen.

Dennoch ist auch in diesem Fall zu hinterfragen, ob es nicht im Sinne einer gesamtregionalen Strategie auch in schrumpfenden Regionen möglich wäre, die Entscheidung für oder gegen einen Standort zunächst von der Qualität der jeweiligen Einrichtung sowie dem Potenzial oder der Kompetenz der betroffenen Standorte abhängig zu machen und erst in zweiter Linie nach dem zentralörtlichen Prinzip zu entscheiden. Die Kompetenz oder das Entwicklungspotenzial eines

Standortes für bestimmte Funktionen kann nicht zwangsläufig mit seiner zentralörtlichen Einstufung gleichgesetzt werden.

Unabhängig von schrumpfenden oder wachsenden Regionen muss aber betont werden, dass die Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“ auf einem gesamtheregionalen Kooperationsansatz aufbaut. Das bedeutet, dass die angestrebte Kooperation in der (Stadt-)Region in erster Linie dem Zweck der Regionalentwicklung dient. Für die gesamte (Stadt-)Region wurden von den Kooperationspartnern gemeinsam ganzheitliche Entwicklungsziele festgelegt. Das Interesse an der Entwicklung der gesamten Region steht vor den Einzelentwicklungsinteressen der Kommunen. Die festgelegten Entwicklungsziele werden in regelmäßigen Abständen einer Erfolgskontrolle unterzogen, um sie flexibel an sich ändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen anpassen zu können.

Dieses Prinzip der gemeinsamen, kooperativen Festlegung von (stadt-)regionalen Entwicklungszielen ist entscheidend für die zukünftigen Chancen einer Region – unabhängig davon, ob die Entwicklungsziele in eine Konzeption, ein Leitbild oder eine interkommunale Zielvereinbarung eingebunden sind und unabhängig davon, ob eine Region sich im Wachstum oder in einem Schrumpfungsprozess befindet.

3.2 Organisatorische Rahmenbedingungen der „Regionalen Netzstadt“

Neben den beschriebenen inhaltlichen Voraussetzungen liegen der Entwicklungskonzeption „*Regionale Netzstadt*“ auch einige organisatorische Voraussetzungen zugrunde. Diese sind zentral für die Funktionsfähigkeit der angestrebten stadtheregionalen Kooperation und können sowohl für schrumpfende als auch für wachsende Regionen gelten.

Die interkommunale Kooperation innerhalb der „Regionalen Netzstadt“ ist institutionalisiert und hat formellen Charakter. Für diese Art der Organisationsform wurde sich deshalb entschieden, weil davon auszugehen ist, dass die Probleme der Zukunft – z.B. der zunehmende Konkurrenzdruck um junge Bevölkerungsschichten, Arbeitsplätze, Unternehmen – nicht alleine auf informeller, freiwilliger Basis zu lösen sind. Vielmehr wird eine leistungsfähige, institutionalisierte Organisationsstruktur für die Bewältigung dieser Aufgaben notwendig sein. Es besteht eine enge Vernetzung der Kommunen in der Stadtregion durch eine entsprechende Kooperationsvereinbarung, der sich alle Partner gleichermaßen verpflichtet fühlen. Entgegen den Befürchtungen, die manche Kommunen hegen, ist davon auszugehen, dass eine solche intensive Zusammenarbeit eher neue Handlungsspielräume für alle beteiligten Kommunen eröffnet als bestehende zu beschneiden.

Die Region ist die entscheidende Planungs- und Handlungsebene. Es existiert ein demokratisch legitimates Gesamtorgan auf regionaler Ebene – im Prinzip ein regionales Parlament –, dessen Vertreter direkt gewählt werden und nicht von den Kommunen entsandt sind. Hierdurch soll vermieden werden, dass die kommunalen Einzelinteressen zu stark die gesamtheregionale Entwicklung beeinflussen oder bestimmen. Die „*Regionale Netzstadt*“ verfügt über einen eigenen Haushalt, mit dessen Mitteln stadtheregionale Entwicklungsaufgaben umgesetzt werden können. Wie dieser Haushalt gespeist wird, ist sicher diskussionswürdig. Entscheidend ist aber, dass alle Kommunen der (Stadt-)Region entsprechend einem ausgewogenen Prinzip an den Kosten beteiligt sind. Eine mögliche Form wäre in diesem Zusammenhang ein umlagebasierter Beitrag, der sich z.B. an der Einwohnerzahl der Kommunen orientiert. Ergänzt werden könnte dieser Beitrag durch zusätzliche Beiträge des Bundeslandes.

Um die Region als entscheidende Planungs- und Handlungsebene entsprechend zu legitimieren, werden Planungsaufgaben von den Kommunen auf die Region übertragen. Somit ist es der regionalen Ebene möglich, Entscheidungen für die zukünftige Entwicklung der Region unmittelbar zu treffen.

4. Funktionsverteilung in einer Region über die Entwicklung von Leitbildern und Zielstellungen

Nachdem die Entwicklungskonzeption „*Regionale Netzstadt*“ erläutert und in den Kontext schrumpfender und wachsender Regionen gestellt wurde, soll im Folgenden diskutiert werden, inwieweit Leitbilder dazu dienen können, die Funktionen in einer (Stadt-)Region zu ordnen oder zu verteilen.

Wie bereits eingangs beschrieben, haben Leitbilder mit dem Image der Praxisferne zu kämpfen. Um die Weichen für eine zukunftsgerichtete Entwicklung stellen zu können, ist es für (Stadt-)Regionen unerlässlich, Zielvorstellungen zu entwickeln, die umsetzungsfähig sind. Insbesondere (stadt-)regionaler Kooperation muss eine Zielstrategie zugrunde liegen. Die Entwicklung von Leitbildern kann hier ein adäquates Mittel sein, wenn es den beteiligten Akteuren gelingt, nicht nur leere Worthülsen zu formulieren, die zwar auf dem Papier gut aussehen, in der Praxis aber keine Anwendung finden. Leitbilder und Zielformulierungen müssen auch auf Probleme eingehen und Lösungswege für diese Probleme aufzeigen. Es ist wenig hilfreich, wenn ein Leitbild in seinen Festlegungen oder Zielformulierungen mehr Konfliktvermeidungsinstrument als tatsächlich handlungsorientiertes Rahmendokument ist.

Soll ein Leitbild ein echter Rahmen für die mittel- bis langfristige Entwicklung einer Stadtregion sein, so müssen darin Entscheidungen enthalten sein, die in erster Linie der Entwicklung aller im Sinne der gesamten Region dienen, auch wenn dies für die eine oder andere Kommune zunächst eine Einschränkung bedeutet. Das langfristige Entwicklungsziel muss im Vordergrund stehen. Nur aufbauend auf einer gemeinschaftlich erarbeiteten Strategie ist es letztlich auch möglich, die Verteilung von Kompetenzen oder Funktionen in einer (Stadt-)Region zu diskutieren und festzulegen.

Leitbilder sind naturgemäß Konsensdokumente, d.h. alle Beteiligten müssen mit dem Inhalt einverstanden sein. Konsens darf im Sinne der Regionalentwicklung aber nicht bedeuten, dass sich die Akteure schlicht auf die minimale Lösung einigen. Leitbilder sind dann gut, wenn sie Ergebnis einer kontroversen Diskussion sind, an deren Ende sich die Akteure auf wirkliche strategische Entwicklungsziele einigen können.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Kooperationsbereitschaft der Akteure. Die Kommunen einer (Stadt-)Region müssen davon überzeugt sein, dass sie durch Kooperation mehr erreichen als jeder einzelne für sich. Aufbauend auf dieser Überzeugung ist es dann möglich, dass die regionalen Akteure ein Leitbild entwickeln, in dessen Erarbeitung alle gleichermaßen und gleichberechtigt eingebunden sind. Alle Partner müssen sich der Umsetzung des Leitbildes bzw. der Zielstellungen verpflichtet fühlen. Die Akzeptanz der getroffenen Festlegungen und die Verpflichtung auf ihre Umsetzung ist jedoch nur zu erreichen, wenn eine gleichberechtigte Zusammenarbeit stattgefunden hat. Hierfür ist unbedingt auch das Vertrauen der Akteure zueinander erforderlich. Dieses Vertrauen aufzubauen ist häufig ein langwieriger Prozess.

Die Entwicklung von Leitbildern braucht neben der Kompetenz der regionalen Akteure auch „frisches Blut“ von außen. Im Sinne einer gesamtsystemischen Entwicklungsstrategie sollte daher die Diskussion sowohl inhaltlich als auch räumlich über die (Stadt-)Region hinaus geöffnet werden. Fachlicher Input aus anderen Regionen, die Einbeziehung von best practices oder einer wissenschaftlichen Begleitung des Diskussionsprozesses im Sinne eines Mentoring kann entscheidende inhaltliche oder auch strukturelle Impulse geben und zur Findung innovativer Lösungsansätze beitragen. Regionen sollten sich in diesem Sinne nicht scheuen, den Know-how-Transfer mit anderen Regionen zu suchen.

Bezogen auf die Funktionsverteilung in einer Region lässt sich nun Folgendes zusammenfassen: Wenn die beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind und die Entwicklung des Leitbildes nicht konfliktscheu geschieht, sondern sehenden Auges mit den realen Problemen der Praxis

umzugehen und hierfür Lösungsmöglichkeiten zu finden versucht, kann die Entwicklung eines Leitbildes durchaus dazu geeignet sein, auch die Verteilung von Kompetenzen und Funktionen sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Regionen neu zu ordnen.

Die vorgestellte Entwicklungskonzeption „*Regionale Netzstadt*“ will hierfür einige Anstöße liefern.

Literatur

- DILLER, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperation in Deutschland. Opladen.
- SCHÄFER, N.; HOHL M.; TROEGER-WEIß, G. (2002): Die Stadtregion Karlsruhe – auf dem Weg zu einer Sprintregion in Europa. In: TROEGER-WEIß, G. (Hrsg.): Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Band 4.

INGO NEUMANN

Der Leitbildprozess in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec

Gliederung

1. Einführung
 2. Das Verständnis eines entscheidungs- und interaktionsorientierten Leitbildprozesses
 - 2.1 Allgemeine Definition
 - 2.2 Generelle Funktionen von Leitbildern
 3. Konstituierende Merkmale des Leitbildprozesses
 - 3.1 Gelebte Leitbilder als Akteursvorstellungen
 - 3.2 Aufweitung des Kommunikationsprozesses
 - 3.3 Lernen und Wissensmanagement
 4. Fazit
- Literatur

1. Einführung

Im Zusammenhang mit der „Renaissance der strategischen Planung“ (SALET/FALUDI 2000) in den 90er Jahren wird den Leitbildern sowohl in der Wissenschaft als auch in der Planungspraxis wieder eine größere Bedeutung zugemessen (BECKER/JESSEN/SANDER 1999, SPIEKERMANN 2000, u.a.). Diese hatte man ihnen in den 80er Jahren weitgehend abgesprochen. Die gestiegene Bedeutung von strategischer räumlicher Planung und von Leitbildern zeigt sich auch an dem großen Interesse am Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Forschung und Bildung (BMBF), an dem sich mehr als 100 Städte beteiligten. Das BMBF wählte davon 21 Städte(-verbünde) aus, darunter auch die Europastadt Görlitz/Zgorzelec, die das Projekt im Verbund mit dem Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) aus Dresden durchführt.

Abb. 1: Die Neiße als EU-Außengrenze



Für die Städte Görlitz und Zgorzelec eröffnete sich erst durch die politische Wende 1989/90 die Möglichkeit, die kriegsbedingte Teilung nach 1945 zu überwinden und zu einer gemeinsamen zweistaatlichen Stadt zusammenzuwachsen. In den 90er Jahren wurden bereits viele einzelne grenzüberschreitende Projekte und Aktivitäten durchgeführt und zahlreiche formelle und informelle Netzwerkbeziehungen geknüpft (vgl. KUNERT 2002). Dabei entstanden seit 1994 trag-

fähige Organisationsstrukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (politische Koordinierungskommission, Facharbeitsgruppen der beiden Stadtverwaltungen, u. a.). Im Jahr 1998 proklamierten die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec die gemeinsame Europastadt und bekundeten damit offiziell ihr Interesse am Zusammenwachsen. Nun steht der EU-Beitritt Polens unmittelbar bevor. In den nächsten Jahren ist zu erwarten, dass der wirtschaftliche Strukturwandel und die gesellschaftlichen Transformationsprozesse in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec sehr dynamisch verlaufen werden. Mit dem Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ möchten die beiden Städte ihre gemeinsame Zukunft strategisch mitgestalten (vgl. NEUMANN 2003).

Der Projekttitel „Stadt 2030 - Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec“¹ verdeutlicht, dass „Leitbild“ einen Schlüsselbegriff der Zusammenarbeit der beiden Städte Görlitz und Zgorzelec im Verbund mit dem IÖR darstellt. Der Begriff an sich ist jedoch noch weitgehend definitionsoffen und bedarf deshalb der Erläuterung. Im vorliegenden Beitrag wird ein entscheidungs- und interaktionsorientierter Ansatz vorgestellt, der im Rahmen des Projektes „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ konzipiert und in den letzten zwei Jahren in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec angewendet wurde. In diesem Zusammenhang werden die allgemeinen Ziele, Funktionen und konstituierenden Merkmale von Leitbildern erläutert und die Erfahrungen bei der Anwendung in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec beschrieben. Dabei werden Möglichkeiten aufgezeigt, die sich durch den Leitbildprozess für eine gemeinsame Stadtentwicklung im Zuge der EU-Integration Polens eröffnen. (Gemeinsame) Stadtentwicklung wird hier nicht als städtebaulicher oder raumplanerischer Terminus im engeren Sinne verstanden, sondern unter organisationstheoretischer Perspektive als ein Prozess des organisatorischen Zusammenwachsens einer Stadt bzw. eines Städteverbundes. Allgemeiner formuliert: Stadtentwicklung wird verstanden als ein strategischer Prozess des Organisierens und der Sinngebung (in Anlehnung an WEICK 1995 a/b). Dabei findet die grenzüberschreitende Stadtentwicklung in einem Zusammenspiel von unterschiedlichen Interaktionsprozessen zwischen lokalen Akteuren beider Städte statt. Aus diesem Zusammenspiel gehen schließlich habitualisierte Routinen und Netzwerke von grenzüberschreitenden Handlungen hervor, die im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ ausgebaut und gestaltet werden.

Neben dem entscheidungs- und interaktionsorientierten Verständnis von Leitbildern wurden im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ auch inhaltliche Aussagen zu städtebaulich-räumlichen, funktionellen und architektonischen Vorstellungen von Leitbildern getroffen (vgl. PETZOLD 2003). Die städtebaulichen Leitbilder „[...] sind insofern von herausgehobener Bedeutung, als hier der gesellschaftliche Integrationsprozess eine sichtbare Gestalt annimmt und räumlichen Ausdruck findet“ (PETZOLD 2003). Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Anschaulichkeit werden in diesem Beitrag jedoch die (inhaltlichen) Aussagen zu den städtebaulichen Leitbildern ebenso ausgeklammert wie die übrigen Forschungsergebnisse des komplexen Projektes. Weitergehende Informationen zum Projekt können auf der Projekthomepage abrufen werden unter www.stadt2030-goerlitz-zgorzelec.de.

2. Das Verständnis eines entscheidungs- und interaktionsorientierten Leitbildprozesses

2.1 Allgemeine Definition

Räumliche Leitbilder zielen darauf, einen erwünschten künftigen Zustand eines Raumes anzustreben. Sie sollen - dem eigentlichen Wortsinn nach - Handlungen lokaler Akteure „leiten“, d.h. eine perspektivische Hilfe bieten für zukünftige Handlungen. Im Allgemeinen entfalten sie ihre Wirkung dadurch, dass sie in der Stadt anerkannt werden und sich deshalb in den Handlungen der lokalen Akteure widerspiegeln. Der Teilbegriff „Bild“ stellt heraus, dass es sich um ganzheitliche Zielvorstellungen einer räumlichen Einheit handelt (vgl. KNIELING 2000:22).

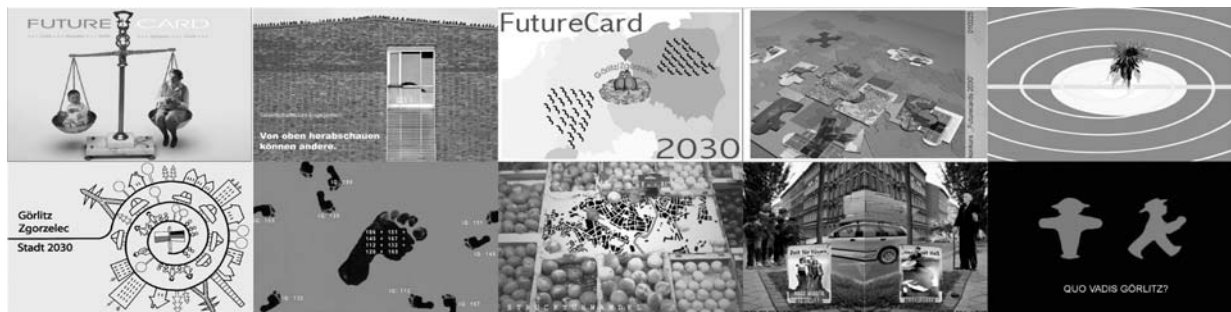
(Ziel-) Vorstellungen sind immer interpretationsbedürftig und hängen davon ab, wie die (internen und externen) Einflüsse auf die Stadt von den einzelnen lokalen Akteuren wahrgenommen und interpretiert werden. Ein Leitbild als kollektive Zielvorstellung hat den Charakter einer gemeinsamen Vision. „Eine Vision ist meist ein Zwischenprodukt eines Entwicklungs- und Lernvorganges zur Konsensfindung. [...] Innerhalb dieses Arbeitsprozesses werden wesentliche Ergebnisse des Netzwerkaufbaus erzielt, welche die Basis für die Entwicklung gemeinsamer Lö-

¹ Im Folgenden wird für den Projekttitel nur die Kurzform „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ verwendet.

sungen und Strategien bilden. Eine breite Beteiligung, die Berücksichtigung von Machtstrukturen und –verhältnissen und der Austausch über konkurrierende Werthaltungen sind wichtige Bestandteile dieses Prozesses. Das gemeinsame Ziel ist die Ingangsetzung des Prozesses. Der Weg ist dabei oft wichtiger als das Ziel“ (TATZBERGER 2002: 104-105). Die Bedeutung des Leitbildes als fertiges Produkt eines Masterplans verliert damit an Bedeutung. Der Entwicklungsprozess der Leitbilderstellung tritt in den Vordergrund.

Allgemein werden Leitbilder in diesem Beitrag definiert als ganzheitlicher Leitgedanke für die Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Der Leitgedanke baut auf den vergangenen Handlungen und den mentalen Denkmodellen der lokalen Akteure auf. In kollektiven Lernprozessen nimmt er als „gelebte“ kollektive Zielvorstellung Gestalt an. Leitbilder entstehen im Zukunftsdialog mit lokalen Akteuren. Sie entwickeln sich aus einem szenariengeleiteten Prozess der Strategieentwicklung, in dem politische Prioritäten für strategisch bedeutsame Vorhaben gesetzt werden.

Abb. 2: Postkarten aus dem Internetwettbewerb „Futurecards 2030“ unterstützen den Leitbildprozess



Leitbilder unterscheiden sich damit sowohl von Strategien (bzw. strategischen Leitlinien) als auch von Zielen. Strategien können aufgefasst werden als eine Verknüpfung von a) Entscheidungsmustern, die sich in der Vergangenheit aus den bereits realisierten Handlungen der lokalen Akteure herausgebildet haben (sog. emergente Strategien) und b) einem Geflecht von geplanten Vorhaben, die zur Erreichung einer gemeinsamen Vision beabsichtigt sind (sog. beabsichtigte Strategien) (vgl. MINTZBERG 1999: 25). Strategien sind stärker auf bereits realisierte und konkret geplante Handlungen ausgerichtet als Leitbilder. Ein formuliertes Leitbild kann jedoch Strategien und Leitlinien quer zu den unterschiedlichen Bereichen der Stadtentwicklung beinhalten (z.B. Strategieplan Wien). Ziele unterscheiden sich von Leitbildern durch ihre Konsistenz und Operationalität. So sind die vertikalen und horizontalen Beziehungen von Zielen in Zielhierarchien festgelegt. Die Zielerreichung ist im Hinblick auf das Niveau und den Zeitrahmen immer messbar. Der Erfolg eines Leitbildes bleibt dagegen unbestimmt und ist prinzipiell nicht messbar. Während Ziele nur Teilbereiche der Gesamtentwicklung erfassen, sind Leitbilder ganzheitlich ausgerichtet.

2.2 Generelle Funktionen von Leitbildern

Nach HAAN können Leitbilder generell fünf Funktionen erfüllen (vgl. HAAN 2002: 6-7), die im Folgenden um die Lernfunktion bzw. die Funktion der Wissenserzeugung und –generierung ergänzt werden:

- a) Orientierungsfunktion („orientation function“)
- b) Integrationsfunktion („community-building function“)
- c) Motivationsfunktion („motivational function“)
- d) Kommunikationserleichternde Funktion („burden-relieving function“)
- e) Abgrenzungs-/Differenzierungsfunktion („differentiation function“)
- f) Lernfunktion.

Erstens haben Leitbilder eine Orientierungsfunktion. Sie dienen als Orientierung für die Vorbereitung auf z.B. den Strukturwandel, strukturelle Schrumpfungsprozesse oder die EU-Integration (z.B. in Wien oder Berlin), für die städtische Infrastrukturplanung im Zuge von Großereignissen (wie z.B. der Olympiade in Barcelona 1994) oder für die Prioritätensetzung bei sich verschlechternder Haushaltslage und leeren Kassen (wie z.B. in Herzogenrath). Leitbilder können koordinierend und konsensstiftend wirken und damit einem unkoordinierten Inkrementalismus in einzelnen Projekten und alltäglichen Routinen entgegenwirken. „Gegenwärtig entsteht sowohl in der Diskussion über Leerstände und Schrumpfung [...] nicht selten der Eindruck aktionistischen Übereifers, der ohne prinzipielle Ordnungsvorstellungen auszukommen glaubt [...] jede städtebauliche Maßnahme [muss deshalb] Bestandteil einer weitsichtigen, zukunftsfähigen städtebaulichen Konzeption in einem prinzipiellen Ordnungsrahmen“ sein (PETZOLD 2003). Zweitens können Leitbilder eine gemeinschaftsbildende Integrationsfunktion übernehmen. Sie können sinnstiftend für das organisatorische Gefüge der lokalen Netzwerke wirken und so zu einem (organisatorischen) Zusammenwachsen von Städten beitragen. Leitbilder können drittens hilfreich sein, um die Identifikation der lokalen Akteure mit der Stadt zu erhöhen und die lokalen Akteure zu gemeinsamen Handlungen zu motivieren. Diese Funktion ist insbesondere in Städten, die vor strukturellen Veränderungen (z.B. Schrumpfungsprozessen) oder episodischen Wandlungsprozessen (z.B. im Zuge der EU-Integration) stehen, von großer Bedeutung, weil in diesen Situationen häufig sehr starke Verunsicherung besteht, die nicht selten in phlegmatisches Abwarten und Beobachten bzw. in die von PETZOLD angedeuteten Übersprungshandlungen münden. In dynamischen Wandlungsprozessen sollten Leitbilder deshalb einem zu vorsichtigen Handeln der lokalen Akteure entgegenwirken und zur aktiven, selbstbewussten und zielgerichteten Gestaltung der Zukunft motivieren. Leitbilder können außerdem eine Kommunikation unter lokalen Akteuren erleichtern und in lokalen Aushandlungsprozessen eine „lastenbefreiende“ Funktion übernehmen. Sie dienen im Städtewettbewerb der Abgrenzung und Differenzierung und damit der Imagebildung einer Stadt, weil durch den Prozess der Leitbilderstellung eine Botschaft sowohl unter den beteiligten Akteuren als auch nach außen vermittelt wird. Und schließlich wird die Lernfunktion von Leitbildern immer bedeutender. Als Instrument eines kommunalen Wissensmanagements können Leitbilder kollektive Lernprozesse in der Stadt befördern, dabei individuelles Wissen der lokalen Akteure erzeugen und organisatorisches Wissen in der Stadt generieren.

Abb. 3: Jazzimprovisationen begleiten den Zukunftsdialog während der Perspektivenwerkstatt



Abb. 4: Grenzüberschreitendes Handeln wird auch beim Auftritt des deutsch-polnischen Musikschulorchesters gelebt



(Foto: FLORIAN TRÜSTEDT, IÖR)

Im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ kommt insbesondere der gemeinschaftsbildenden Integrationsfunktion, der Motivationsfunktion und der Lernfunktion von Leitbildern eine herausragende Bedeutung zu.

3. Konstituierende Merkmale des Leitbildprozesses

Mit dem Leitbildprozess sollen im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ unter den lokalen Akteuren aus Görlitz und Zgorzelec eine kollektive Vorstellung über eine wünschenswerte Zukunft entwickelt und verfolgt sowie die Richtung des gemeinsamen Handelns für eine gemeinsame zukünftige Stadtentwicklung politisch bestimmt und eingeschlagen werden. Mit dem Leitbildprozess werden unter den lokalen Akteuren schrittweise ein gemeinsames Interesse am Zusammenwachsen der geteilten Grenzstadt geweckt und gemeinsame Vorstellungen über eine grenzüberschreitende Entwicklung zu einer Europastadt Görlitz/Zgorzelec entwickelt. Mit Hilfe von Szenarien werden im Leitbildprozess die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen der lokalen Akteure und die unterschiedlichen mentalen Denkmodelle über die notwendige Entwicklung der Europastadt, die je nach Interessen und kulturellem Hintergrund variieren, offen gelegt und koordiniert.

Leitbilder dienen im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ deshalb dazu,

- grenzüberschreitende Vertrauensgemeinschaften zu stärken,
- das Zusammenwachsen zu einer (zweistaatlichen) Europastadt Görlitz/Zgorzelec im Bewusstsein der lokalen Akteure zu verankern und den gemeinsamen Aktivitäten einen grenzüberschreitend getragenen Sinn zu geben und
- kollektive Prozesse des Lernens in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec zu inszenieren und dabei (grenzüberschreitendes) Wissen zu generieren, mit dem die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec ihre Zukunft im Zuge der EU-Integration gemeinsam mitgestalten können.

Im Folgenden werden die drei wesentlichen Elemente des Leitbildprozesses in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec konkretisiert, die den Leitbildprozess in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec konstituieren:

1. Gelebte Leitbilder als Akteursvorstellungen
2. Schrittweise Aufweitung des Kommunikationsprozesses
3. Lernorientierung durch grenzüberschreitendes Wissensmanagement.

3.1 Gelebte Leitbilder als Akteursvorstellungen

(Formulierte) Leitbilder entfalten ihre Wirkung nur durch kollektive Anerkennung, die sich in den Handlungen der lokalen Akteure widerspiegelt. Diese Anerkennung wird jedoch häufig verwehrt und die gut gemeinten Leitbilder bleiben in den wichtigen Entscheidungs- und Interaktionsprozessen der lokalen Akteure unberücksichtigt. Auf der Basis einer empirischen Untersuchung in 110 deutschen Städten konstatiert deshalb SPIEKERMANN erhebliche Implementierungsprobleme in fast allen Städten. Und dies trotz hoher Bereitschaft, Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis zu erstellen und sie auch in Planunterlagen aufzunehmen (SPIEKERMANN 1999: 48-49). Diese Implementierungsprobleme belegen einerseits, dass Leitbilder nicht vorrangig formuliert, sondern tatsächlich gelebt werden müssen. Sie müssen im alltäglichen Handeln verankert sein, d.h. sich in den Routinen wiederfinden und tatsächlich von den lokalen Akteuren angewendet werden. Andererseits belegen sie, dass gelebte Leitbilder nicht vorrangig von externen Fachleuten geschrieben werden können, weil interessen geleitete lokale Akteure nicht rational von der Notwendigkeit einer langfristigen Perspektive überzeugt werden können. „Menschen

richten ihre Aufmerksamkeit nicht auf langfristige Entwicklungen, weil sie es müssen, sondern weil sie es wollen“ (SENGE 1997: 257). Gelebte Leitbilder können sich deshalb nur aus den Vorstellungen und intrinsischen Motivationen der lokalen Akteure heraus kristallisieren. Da eine Differenz zwischen offiziell formulierten und tatsächlich gelebten Leitbildern peinlich ist, muss sogar angenommen werden, dass ein Abweichen normalerweise verschwiegen wird. Offizielle Leitbilder, die zu früh formuliert werden, können deshalb nicht nur ihre Wirkung nicht entfalten, sie sind für den Prozess des organisatorischen Zusammenwachsens von Städten, Städteverbünden bzw. insbesondere von geteilten Grenzstädten wie der Europastadt Görlitz/Zgorzelec kontraproduktiv.

Im Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ entstehen deshalb weder fertige Leitbilder als externe Expertenvorstellungen (wie z.B. „Leitbilder einer nachhaltigen Stadt“) noch (utopische) Wunschbilder. Die unterschiedlichen Vorstellungen der lokalen Akteure bilden vielmehr den Ausgangspunkt, um ein gemeinsames Verständnis für eine vereinte grenzüberschreitende Vision zu entwickeln und anzuwenden. Leitbildprozesse sind im Projektverständnis deshalb immer auch kollektive Interpretationsprozesse zwischen lokalen Akteuren, mit denen die Akteure sich ihre gemeinsamen Zielvorstellungen bewusst machen. Im Prozess der szenariengeleiteten Strategie- und Leitbildentwicklung werden deshalb mit Hilfe von Szenarien unterschiedliche Wahrnehmungs-, Denk-, Entscheidungs- und Verhaltensmuster über die Grenzen und über die Akteursgruppen hinweg ausgetauscht und koordiniert (vgl. NEUMANN 2003).

Der Dreiklang Szenarien – „Stadt 2030“-Vorhaben – Strategien/Leitbilder strukturiert den Zukunftsdialog inhaltlich. Die Szenarienerstellung und -diskussion dient einer koordinierten Problemwahrnehmung unter den lokalen Akteuren aus Görlitz und Zgorzelec. Durch die Auswahl von sog. Stadt 2030-Vorhaben werden politische Prioritäten gesetzt. Dadurch werden Entscheidungen über die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit getroffen. In der retrospektiven Gesamtschau von vergangenen und bereits geplanten Entscheidungs- und Interaktionsprozessen werden so bei der Strategie- und Leitbildentwicklung gemeinsame Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec entdeckt und Lernprozesse angestoßen, wie sich beide Städte auf den (gesellschaftlichen und ökonomischen) Wandel einstellen und ihn aktiv gestalten können. Der Erfolg des Leitbildprozesses wird deshalb entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, Prioritäten für wichtige Stadt 2030-Vorhaben zu setzen und konkrete Entscheidungen hierfür zu treffen.

3.2 Aufweitung des Kommunikationsprozesses

Die Europastadt Görlitz/Zgorzelec möchte mit dem Prozess der szenariengeleiteten Strategie- und Leitbildentwicklung ihre eigene Zukunft im Zuge der EU-Integration aktiv gestalten. Kollektiv tragfähige Leitbilder müssen weitgehend konsensfähig sein, um tatsächlich in der Stadt verwirklicht und gelebt zu werden. Der Leitbildprozess beinhaltet damit zwangsläufig eine Übereinstimmung zur Konsensfindung und zu kollaborativen Aushandlungsprozessen (HELLING 1998: 336).

Hierfür wurde eine Kommunikationsarchitektur mit verschiedenen Kommunikationsarenen geschaffen. Verschiedene Großveranstaltungen („Ankerveranstaltungen“) strukturieren den Prozess. Mit der Perspektivenwerkstatt im Mai 2003 wurde der Zukunftsdialog über mögliche Zukünfte und strategisch bedeutsame Vorhaben mit der breiten Öffentlichkeit aus Görlitz und Zgorzelec eröffnet, nachdem er in den grenzüberschreitenden Facharbeitsgruppen der beiden Stadtverwaltungen im Mai 2002 begonnen hatte und während der Szenariokonferenz im November 2002 um wichtige lokale Akteure erweitert worden war. Der Prozess wird somit schrittweise von den gesellschaftlichen Eliten auf die Ebene der breiten Öffentlichkeit aufgeweitet (vgl. KUNERT/KNIPPSCHILD 2003) und soll 2004 in politische Stadtratsbeschlüsse münden.

Abb. 5: Zukunft, Vertrauen, Gemeinsames Handeln: Ankerveranstaltungen schaffen Möglichkeiten, lokale Entscheidungsträger und die breite Öffentlichkeit in den Zukunftsdialog einzubinden



3.3 Lernen und Wissensmanagement

Um im internationalen Städtewettbewerb zu bestehen und einen angemessenen Umgang mit Zukunft, Unsicherheit und Unerwartetem zu entwickeln, wird das kollektive Lernen in Städten immer bedeutender.

Abb. 6:
Broschüre
„Die Zukunft“
der Europa-
stadt Görlitz



In der Europastadt Görlitz/Zgorzelec wird im Rahmen des szenariengeleiteten Leitbildprozesses explizites und implizites Wissen generiert und ein grenzüberschreitendes Wissensmanagement in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec aufgebaut. Die Szenarien entstehen sowohl aus dem Orientierungswissen von insgesamt zehn Expertisen, die von deutschen und polnischen Grenzraum- und Zukunftsforschern geschrieben und als Impuls in die Szenariokonferenz im November 2002 getragen wurden, als auch aus dem praktischen Erfahrungswissen der lokalen Akteure aus Görlitz und Zgorzelec. Während der Szenariokonferenz wurden das wissenschaftliche Orientierungswissen und das praktische Erfahrungswissen zusammengeführt und mit der Frage nach strategisch bedeutsamen Vorhaben verknüpft. In verschiedenen Formen (Broschüre, Postkarten, Spiel u.a.) werden die Szenarien anschließend aufbereitet (NEUMANN 2003, FRIEDRICH 2003).

Im Wechselspiel zwischen externem wissenschaftlichen Orientierungswissen und dem individuellen Erfahrungswissen der lokalen Akteure kann so die Wissensbasis im organisatorischen Gefüge der Europastadt umfassend genutzt, verändert und weiterentwickelt werden. Das organisationale Lernen in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec vollzieht sich auf drei Ebenen (vgl. ARGYRIS/SCHÖN 1978 und 1996):

- Anpassungslernen („single-loop-learning“): Im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs erfolgt eine Anpassung an neue Rahmenbedingungen, die durch die Szenarien wahrgenommen werden. Diese erfolgt durch eine verbesserte Mittelwahl, d.h. durch die Modifizierung von geplanten Vorhaben vor dem Hintergrund möglicher Zukünfte (Szenarien), jedoch ohne Abweichung von vorgegebenen Standards und ohne kritische Reflektion des festgelegten Zielkorridors.
- Veränderungslernen („double-loop-learning“): Im Rahmen eines Soll-Soll-Vergleichs lernen die lokalen Akteure über Umweltadaption, bei der die expliziten und impliziten Zielvorstellungen, die dem derzeitigen Handeln in Görlitz und Zgorzelec zugrunde liegen, hinterfragt und an die Szenarien zukunftsrobust angepasst werden. Dazu gehört auch, dass die lokalen Akteure lernen, sich über ihre verschiedenen Wahrnehmungen von Problemen zu verständigen.
- Prozesslernen („deutero-learning“) als „Lernen des Lernens“: Hier wird die Lernfähigkeit im organisatorischen Gefüge der Stadt verbessert und ein reflektierter Umgang mit dem Anpassungs- und Veränderungslernen erlernt. Dabei sollen Problemlösungskompetenzen für neue Situationen erwachsen und ein grenzüberschreitendes Wissensmanagement aufgebaut werden.

4. Fazit

Die Geschichte, die der Nobelpreisträger SZENT-GYORGI erzählt (vgl. Schaukasten), verdeutlicht, dass interaktions- und entscheidungsorientierte Leitbilder nicht unbedingt „genau“, „korrekt“ und „exakt“ formuliert sein müssen. Sie müssen vielmehr Vertrauen schaffen und zum gemeinsamen Handeln motivieren. Wenn der Leitbildprozess dazu beiträgt, dass sich die beiden Städte mit konkreten Stadt 2030-Vorhaben gemeinsam auf den Weg machen und dabei lernen, wo sie sind und wo sie gemeinsam hinwollen, dann haben die Leitbilder ihre gemeinschaftsbildende Integrationsfunktion, Motivationsfunktion und Lernfunktion erfüllt.

Im Zuge der EU-Integration Polens und des Strukturwandels (einschließlich Schrumpfungsprozessen) können Leitbilder im Prozess des Zusammenwachsens zu einer Europastadt Görlitz/Zgorzelec die Bedeutung von Karten in Schneestürmen übernehmen. Im vorliegenden Beitrag werden Leitbilder daher definiert als kognitive Karten, die einen ganzheitlichen Leitgedanken für die Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec darstellen. Der visionäre Leitgedanke hat jedoch keinen abstrakten oder utopischen

Schneesturm in den Alpen

Geschichte von SZENT-GYORGI

„Der junge Leutnant einer kleinen ungarischen Einheit in den Alpen sandte einen Aufklärungstrupp in die Eiswüste der Berge. Es begann unmittelbar danach zu schneien und hielt zwei Tage an, ohne dass die Einheit zurückkam. Der Leutnant machte sich Vorwürfe, weil er befürchtete, dass er seine eigenen Leute in den Tod geschickt habe.

Aber am dritten Tag kehrte die Einheit zurück. Wo waren sie gewesen? Wie hatten sie ihren Weg gefunden? Nun, sagten sie, wir glaubten uns schon verloren und warteten auf das Ende. Und da entdeckte einer von uns eine Karte in seiner Tasche. Das beruhigte uns. Wir schlugen das Lager auf, warteten den Schneesturm ab, und dann, mit der Karte in der Hand, konnten wir uns orientieren. Und da sind wir. Der Leutnant nahm sich diese bemerkenswerte Karte und prüfte sie eingehend. Es handelte sich nicht um eine Karte der Alpen, sondern der Pyrenäen.“

(Geschichte von SZENT-GYORGI, neu veröffentlicht in WEICK 1995 b: 54 (eigene Übersetzung)).

Charakter, er kristallisiert sich vielmehr im grenzüberschreitenden Zukunftsdialog zwischen den lokalen Akteuren aus den vergangenen Handlungen und den mentalen Denkmodellen (über die Zukunft) heraus.

Dabei wird der Zukunftsdialog sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die beteiligten Akteursgruppen schrittweise aufgeweitet.

Dieses prozessuale Leitbildverständnis hat sich im Wesentlichen in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec bewährt. In kollektiven Lernprozessen wurde bereits grenzüberschreitendes Wissen über die Zukunft und eine kollektive Vorstellung über gemeinsames Handeln erzeugt. Mit Hilfe der Szenarien, die sowohl auf externem Orientierungswissen von deutschen und polnischen Wissenschaftlern als auch auf internem Erfahrungswissen der lokalen Akteure aufbauen, konnte (organisationales) Wissen generiert werden. Mit diesem Wissen wurden gemeinsame Antworten für die Fragen nach der Problemwahrnehmung (Auf welche möglichen Zukünfte sollten wir uns gemeinsam einstellen?), der Sinngebung (Zu welchem Zweck sollten wir zu einer Europastadt Görlitz/Zgorzelec zusammenwachsen?) und der Problemlösung (Mit welchen Mitteln können wir das Zusammenwachsen im Zuge der EU-Integration und des Strukturwandels befördern?) gefunden.

Das Leitbild nimmt als kollektive Zielvorstellung allmählich Gestalt an. „Gelebte“ Leitbilder entstehen allerdings nur, wenn das in den Leitbildern gespeicherte Wissen auch bei zukünftigen Entscheidungen der lokalen Akteure aufgegriffen wird und wenn sich aus dem Prozess der szenariengeleiteten Strategieentwicklung tatsächlich Entscheidungen ergeben sowie politische Prioritäten für strategisch bedeutsame Vorhaben gesetzt werden. Bis zu den Stadtratsbeschlüssen müssen allerdings noch a) die Ergebnisse der einzelnen Facharbeitsgruppen abschließend abgestimmt und zu strategischen Leitlinien zusammengeführt werden, b) ggf. Strategiewerkshops zu ausgewählten Themenfeldern (im Rahmen eines Bürgerforums) durchgeführt werden, in die themenbezogen weitere Akteursgruppen eingebunden werden, sowie c) die Ergebnisse in der politisch ausgerichteten grenzüberschreitenden Lenkungsgruppe zusammengeführt werden.

Dem Entscheidungsprozess über die politische Prioritätensetzung für strategisch bedeutsame Stadt 2030-Vorhaben kommt für den Leitbildprozess eine besondere Bedeutung zu. Nur wenn es den beiden Städten gelingt, sich auf konkrete gemeinsame Vorhaben zu verständigen (und damit andere Vorhaben auszuklammern), werden die gemeinsamen Zielvorstellungen, die sich im Prozess der szenariengeleiteten Strategie- und Leitbildentwicklung herauskristallisiert haben, auch wirklich gelebt. Denn der Erfolg von Leitbildern orientiert sich nicht an der beabsichtigten, sondern an der tatsächlichen Wirkung, ebenso wie die beiden Städte Görlitz und Zgorzelec nicht an ihren Plänen, sondern an ihrem gemeinsamen Handeln für ein Zusammenwachsen zu einer Europastadt Görlitz/Zgorzelec gemessen werden. In diesem Sinne ist das Projekt „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ bereits jetzt sehr erfolgreich.

Literatur

- ARGYRIS; SCHÖN (1978): Organizational learning: a theory of action perspective. Reading.
- ARGYRIS; SCHÖN (1996): Organizational learning II. Theory, Method, and Practice.
- BECKER, H.; JESSEN, J.; R. SANDER (Hg.) (1999): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart.
- FRIEDRICH, K. (2003): Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec – Die Zukunft im Grenzraum braucht noch mehr Engagement. In: PlanerIn, H. 3/03 (im Erscheinen).
- HAAN, G. DE (2002): Leitbild Analysis – a new Method for Future Science. Presented at the annual Conference of the World Future Society “WorldView 2002: Futures unlimited!”, Philadelphia July 2002.
- HELLING, A. (1998): Collaborative Visioning: Proceed with caution. In: Journal of the American Planning Association (APA journal) 64/ Nr. 3, S. 335-349.
- KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instruments der Raumordnungspolitik. (= Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77), Frankfurt am Main.

- KUDER, T. (2001): Städtebauliche Leitbilder – Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionsmischung. Genehmigte Dissertation, Berlin.
- KUNERT, M.; KNIPPSCHILD, R. (2003): Stadt 2030 - Gemeinsames Leitbild für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec. In: PlanerIn, H. 1/03, S. 23-24.
- KUNERT, M. (2000): Grenzüberschreitende Elitenetzwerke als Voraussetzung für die gemeinsame Entwicklung einer geteilten Grenzstadt. Eine Untersuchung am Beispiel der deutsch-polnischen Europastadt Görlitz/Zgorzelec. Unveröffentlichte Diplomarbeit.
- MINTZBERG, H. (1999): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien.
- NEUMANN, I. (2003): Stadt 2030 – Die Europastadt Görlitz/Zgorzelec überwindet Grenzen durch eine strategische Gestaltung des EU-Integrationsprozesses. In: Infobrief Stadt 2030, Heft 11 - Juni 2003, S. 7-13.
- PETZOLD, H. (2003): Bundeswettbewerb Stadt 2030 - Projekt „Gemeinsames Leitbild der Europastadt Görlitz/Zgorzelec“. Gedanken und Thesen zum Begriff „Leitbild“. Dresden, bisher unveröffentlichtes Manuskript.
- SALET, W. ; FALUDI A. (Hg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning, Amsterdam.
- SENGE, P. (1997): Die 5. Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart.
- SPIEKERMANN, K. (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis. (= Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Bd. 42) Dortmund.
- SPIEKERMANN, K. (2000): Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 39 (2), S. 289-311.
- TATZBERGER, G. (2002): Visionen – wichtige Instrumente der europäischen Raumentwicklung. Veröffentlichung im Rahmen der CORP 2002&GeoMultimedia02, Wien, S. 103-108, <http://80.110.251.60/corp/archiv/papers/2002/CORP2002_Tatzberger.pdf>
- WEICK, K. (1995a): Der Prozess des Organisierens. Frankfurt am Main.
- WEICK, K. (1995b): Sense making in organizations. London.

THILO LANG, SASCHA VOGLER

Neue Leitbilder vor dem Hintergrund stadtreionaler Schrumpfungprozesse in Ostdeutschland?¹

Gliederung

1. Einleitung
 2. Leitbilder im Planungsprozess
 3. Stadtschrumpfung in Ostdeutschland
 4. Planung von Schrumpfung und Wachstum
 5. Neue Zielvorstellungen für schrumpfende Städte
 - 5.1 Sektoral städtebaulich motiviert
 - 5.2 Integriert, stadtesellschaftlich orientiert
 6. Resümee
- Literatur

1. Einleitung

Obwohl die Jahre des Wirtschaftswunders und der Vollbeschäftigung in Deutschland schon lange vorbei sind, ist unser ökonomisches, politisches und soziales System – kurzum unser ganzes Denken – auf Wachstum fixiert und auf eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Arbeit angewiesen. Die Städte und ihr Umland waren dabei bisher die Orte, an denen sich ökonomisches und demographisches Wachstum konzentrierte. Zumindest in Ostdeutschland scheint man nunmehr von dieser Utopie ungebrochenen Wachstums abzurücken. Kohls „blühende Landschaften“ stellen sich hier mittlerweile eher im Sinne einer vielfältigen Ruderalvegetation auf schon Jahre brach liegenden Gewerbeflächen ein als in ihrer metaphorischen Bedeutung. Anhaltende Einwohnerverluste und eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik bremsen den versprochenen „Aufholprozess“ ostdeutscher Städte und werfen die Frage nach Strategien eines anderen Entwicklungsmodells auf, das ohne quantitatives Wachstum auskommt.

HÄUBERMANN und SIEBEL suchten ausgehend von der These, dass „Schrumpfen in Wachstum umkehren zu wollen, die negativen Folgen nicht nur verstärkt, sondern auch Möglichkeiten neuer urbaner Lebensformen verbaut“ (HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 120), bereits 1987 nach Ansätzen einer alternativen Stadtpolitik. Die damalige und bis heute in weiten Teilen praktizierte Stadtpolitik sei „unter Bedingungen schrumpfender Städte mit schweren negativen sozialen, raumstrukturellen und ökologischen Folgen behaftet. Ihre Erfolgsaussichten im Sinne einer Umkehrung von Schrumpfen in Wachstum sind minimal“ (HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 148).²

Die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik erscheint heute mehr denn je von Diskontinuität geprägt, was eine Abkehr vom „Paradigma industriegesellschaftlicher Entwicklungskontinuität“ als streng geboten erscheinen lässt. „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ (LUTZ

¹ Unser besonderer Dank gilt CHRISTOPH HALLER, MANFRED KÜHN und MONIKA SONNTAG, die bei der abschließenden Bearbeitung dieses Beitrages wertvolle Anregungen gegeben haben.

² Zu diesem Schluss kommt auch GANSER mit der Feststellung, dass „immer stärkere politische Anstrengungen, das nicht mehr funktionierende Wachstumsmodell anzukurbeln“, dazu führen, dass „die Probleme am Ende solcher Anstrengungen größer [sein werden] als sie vorher waren“ (GANSER 1997: 10). BIRGIT GLOCK stützt diese These durch empirische Ergebnisse aus ihrer aktuellen Untersuchung zweier westdeutscher schrumpfender Städte, die belegen, dass durch eine Wachstumspolitik um jeden Preis noch zusätzliche Marginalisierungsprozesse in Gang gesetzt werden (GLOCK 2002: 7).

1984) hat sich damit als unerreichbare Utopie längst zum Alptraum entwickelt, weil er sich so unveränderbar tief festgesetzt hat.

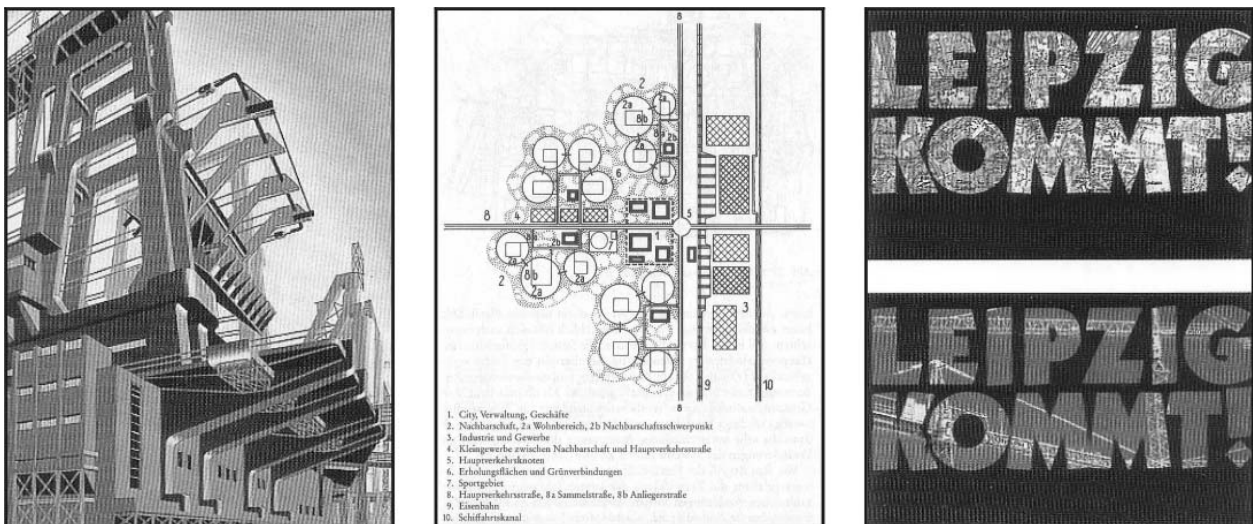
Im Vordergrund dieses Beitrages steht nach der Klärung der Begrifflichkeiten „Leitbild“ und „Schrumpfung“ die Frage nach der Notwendigkeit neuer Zielvorstellungen für schrumpfende Städte bzw. Stadtregionen. Wir geben dabei die Diskussion um Leitbilder unter Schrumpfungsbedingungen wieder und schließen mit Anmerkungen zu der Frage, was Leitbilder eigentlich unter Schrumpfungsbedingungen leisten müssen.

2. Leitbilder im Planungsprozess

Angesichts vielfältiger Anwendungsbereiche, in denen Leitbilder kreierbar sind, stellt sich die Frage, inwieweit raumplanerisch relevante *Leitbildtypen* oder *-formen* unterschieden werden können. Einen Systematisierungsansatz zur grundsätzlichen Differenzierung auf allen raumpolitischen Ebenen bietet SIEVERTS. Er unterscheidet drei Typen im Planungsprozess stattfindender Zielformulierungen für einen angestrebten, zukünftigen Zustand (SIEVERTS 1998: 23f):

- Erstens sog. „Archetypen von Stadt“, die als Stadtmythen menschliche Assoziationen bereits seit Jahrhunderten geprägt haben,
- zweitens Leitbilder in Form von „grafisch einprägsamen Diagrammen als fachliches Verständigungsmittel in Planung, Verwaltung und Wissenschaft“, die einen „räumlichen Nenner“ verschiedener Interessen, Ressorts oder Fachdisziplinen darstellen und
- drittens sog. „populäre Muster zwischen stabilisierenden stereotypen Klischees und mobilisierendem Diskussionsmedium“, die als Mixtur von standardisierten Bildern und einprägsamen Slogans, bildartigen Kurzformen oder Logos für politische Aufklärungs- und Motivationszwecke sowie als stadtbezogener Werbeträger eingesetzt werden.

Abb. 1: Beispielhafte Bilddarstellung der drei Leitbildtypen³



In der Raumplanung sind bei der Entwicklung von Leitbildern weder methodische Mindestanforderungen noch Vorgaben über ihre Erstellung einheitlich festgelegt. Ein in der neueren Literatur (vgl. LENDI 1995; SIEVERTS 1998; SCHOLLES; PUTSCHKY 2001) unstrittiges Kriterium ist das Anstreben einer ganzheitlichen Betrachtungsweise; diese verhindert, dass bei der Zielformulie-

³ Abb. links: Archetypus „Maschinenstadt“, Vision von JAKOW TSCHERNICHOW (1930), aus SIEVERTS (1998: 28); Abb. Mitte: Gliederungskonzept der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ nach GÖDERITZ, RAINER, HOFFMANN (1957), aus ALBERS (1992: 213); Abb. rechts: Basiskonzept einer mittelfristigen Imagekampagne für die Region Leipzig, Verein „Initiative Leipzig“, aus SIEVERTS (1998: 29).

rung Denkprozesse nur auf einen separaten Bereich der räumlichen Planung konzentriert werden. Der ganzheitliche Ansatz gibt „strukturierende Elemente“ (LENDI 1995: 625) zur Leitbilderstellung und -beschreibung vor, die auf zweierlei Art in einer sektoral oder integriert orientierten Zielformulierung kombiniert werden können (vgl. SCHOLLES; PUTSCHKY 2001: 146; LENDI 1995: 625):

- Einerseits kann von den leitbildentwickelnden Akteuren durch Potenzialanalysen von bestimmten räumlichen Gegebenheiten, bspw. allein auf Städtebau bezogen, ein vorläufiges Zielkonzept entwickelt werden, das bei einer anschließenden Weiterentwicklung in einem Prozess der Konfliktbereinigung bzw. Optimierung unter Berücksichtigung von zusätzlichen bzw. gesamträumlichen Aspekten weiter fortgeschrieben und konkretisiert wird (sektoral).
- Andererseits können Zielformulierungen unter gleichzeitigem Einbezug von Landschafts-, Siedlungs-, Verkehrs- oder Versorgungsaspekten stattfinden, die anschließend anhand von politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Entwicklungspotenzialen und -grenzen hinsichtlich räumlicher Anwendungsmöglichkeiten überprüft werden (integriert).

Durch das Vorhandensein verschiedener Leitbildtypen und diverser Auslegungsmöglichkeiten von strukturierenden Elementen bei einer potenziellen Leitbilderstellung ist es – als Grundlage für die späteren Erörterungen in diesem Beitrag – notwendig, einen Definitionsrahmen des Leitbildbegriffs vorzustrukturieren (vgl. VOGLER 2003: 50 f.).

Leitbilder sind auf (Gruppen-)Konsens basierende, dominierende Zielkonzepte bzw. -systeme, die zeitgleich miteinander in Konkurrenz stehen können und jeweils einen realisierbaren, zukünftigen Zustand fokussieren. Aufgrund ihrer akteursbezogenen Orientierungs-, Motivierungs- und Koordinierungsfunktion (vgl. KUDER 2001: 98) bilden sie einen Rahmen zur Ableitung von konkretisierten Zielen oder Handlungsanweisungen im Planungsprozess und steuern räumliche Entwicklungen im Zeitverlauf. Zeitliche und räumliche Konkretisierungen zur Umsetzung sind nicht Bestandteile von Leitbildern. Sie geben keine direkten Handlungsanleitungen vor, sondern legen Spielräume für eine praktische Ausführung fest.

Leitbilder können sowohl bildlich fassbare als auch abstrakte Darstellungen oder Formulierungen zur Beschreibung eines angestrebten Zustands enthalten. Sie sind für alle raumpolitischen Ebenen kreierbar: Der Entwurf eines Leitbildes kann sowohl auf Grundlage von ortsspezifischen Gegebenheiten (und Analysen) stattfinden als auch im Hinblick auf allgemein überörtlich auftretende bzw. abstrakte Wirkungszusammenhänge aus dem fachlichen Diskurs heraus erfolgen.

3. Stadtschrumpfung in Ostdeutschland

Unter Stadtschrumpfung verstehen wir in erster Linie ein Zusammentreffen rückläufiger Entwicklungstrends im Bereich der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, messbar insbesondere an abnehmenden Einwohnerzahlen (demographische Schrumpfung) sowie auf niedrigem Niveau stagnierenden oder schrumpfenden Beschäftigtenzahlen bzw. steigenden Arbeitslosen-zahlen.⁴ Wir verstehen Schrumpfung als einen mehrdimensionalen Prozess, der – ausgehend von ursächlichen Entwicklungsverläufen in den Bereichen Demographie und Ökonomie – Folgeprozesse in anderen Bereichen der Stadtentwicklung nach sich zieht. Dabei wirken insbesondere soziale und städtebauliche Zerfallsprozesse verstärkend auf bereits bestehende Schrumpfungsprozesse ein. Insbesondere in Ostdeutschland ist physisch-städtebaulichen Faktoren auch eine auslösende Rolle kumulativer Niedergangsprozesse zuzuschreiben.

⁴ Wir geben diesen Indikatoren Vorrang, da sie als Gradmesser für die „Fähigkeit“ der lokalen Wirtschaft dienen, die Bewohner einer Stadt bzw. Stadtregion mit Arbeit zu versorgen. Vgl. dazu die Definition von LANG; TENZ (2003: 130).

Perspektiven

Die schrumpfende Stadt ist derzeit – und mit großer Sicherheit auch in Zukunft – das gängigste siedlungsstrukturelle Entwicklungsmuster in Ostdeutschland, das sowohl die Städte als auch ihr Umland betrifft.⁵ Ökonomische Entwicklungen sind dabei nicht in dem Maße vorhersehbar wie demographische. Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten kommt es wesentlich darauf an, ob weiterhin flächendeckend versucht wird, sich im Kontext globalen Wettbewerbs zu positionieren oder ob verstärkt alternative ökonomische Strategien zum Einsatz kommen.

Bezüglich der unter Bevölkerungswissenschaftlern deutschlandweit als sicher geltenden – und nicht mehr (wie bisher) durch Zuwanderung ausgleichbaren – Bevölkerungsabnahme fehlt in der Praxis von Politik und Planung häufig noch die Einsicht der Unausweichlichkeit demographischer Schrumpfung. Selbst mit der realistischen Annahme von ca. 170.000 Zuwanderungen pro Jahr (Schnitt der letzten Jahrzehnte, vgl. BIRG 2001: 150) sind die aktuellen und „vorprogrammierten“ Geburtenausfälle bei weitem nicht mehr auszugleichen. Die Situation in Ostdeutschland ist dabei noch negativer zu bewerten, da sich Zuwanderung und (ökonomisch motivierte) interregionale Wanderungen weiterhin in den westlich gelegenen prosperierenden Regionen konzentrieren werden.

Stadtregionale Tendenzen

Im Unterschied zu früheren Schrumpfungsdiskursen, die überwiegend Stadt-Rand-Wanderungen thematisierten, bleibt festzuhalten, dass sich die Stadtschrumpfung in Ostdeutschland in einer regionalen Sichtweise nur unwesentlich entspannt.⁶ Suburbanisierung findet zwar auch hier statt und führt in vielen kleineren Gemeinden im Umland der großen Agglomerationen zu Einwohnerzuwächsen (vgl. MÜLLER 2003: 31 f.), dennoch dominieren auch regionsweit Schrumpfungs- und Stagnationsprozesse,⁷ die Einschnitte und Veränderungen im siedlungsstrukturellen Gefüge zur Folge haben werden.

Auch wenn wir einen freien Fall schrumpfender Städte aufgrund der historischen Konstanz unseres Städtesystems in den meisten Fällen nicht annehmen, mag für einige ehemals hochindustrialisierte kleinere und mittlere Städte ein Wegschrumpfen zur Geisterstadt möglich erscheinen; vor allem dann, wenn es diesen Städten nicht rechtzeitig gelingt, die festgestellten Schrumpfungsprozesse zu konsolidieren. Die regionale Versorgungslage wird sich dabei grundlegend ändern, und die Raumordnung wird dies steuern müssen. Es wird verstärkt darum gehen, neue Abgrenzungen für zentralörtliche Einzugsbereiche festzulegen und Mindeststandards der Versorgung zu definieren, was eine Neuformulierung zentralörtlicher Hierarchien impliziert.

Schrumpfung und Leerstand

Die Diskussion um neue Leitbilder vor dem Hintergrund der Schrumpfung dreht sich vor allem deshalb überwiegend um sektorale, physisch-räumliche Zielvorstellungen, weil mittlerweile mindestens 1,3 Mio. leer stehende Wohnungen in Ostdeutschland (entspricht ca. 16% des Bestandes, HUNGER 2003: 11) die Debatte dominieren. Wenn es aber darum geht, neue allgemeine Planungsansätze zu entwickeln, müssen Diskussionen vor dem Hintergrund des massiven Wohnungsleerstandes und notwendiger Abrissmaßnahmen sowie Diskussionen über den Umgang mit

⁵ Vgl. dazu Analysen am Beispiel der ostdeutschen kreisfreien Städte (LANG; TENZ 2003: 84-88) sowie den Beitrag von SIEDENTOP in diesem Band. FRANZ untersucht in einer aktuellen Studie die in vielen Untersuchungen angenommene Analogie demographischer und ökonomischer Schrumpfung und kann diese für die erste Hälfte der 90er Jahre tendenziell bestätigen, stellt aber für die folgende Periode gegensätzliche Entwicklungen fest (FRANZ 2003). Dennoch entsprachen lediglich fünf von 23 untersuchten ostdeutschen Raumordnungsregionen dem Muster aktiver Sanierung, d.h. Anstieg von Produktivität und Beschäftigtenzahl (BODE 2002: 370ff).

⁶ Zur Unterscheidung dieser beiden Entwicklungstypen vgl. insbes. HÄUBERMANN; SIEBEL (1988: 80 ff.) und LANG; TENZ (2003: 76 f.).

⁷ Es besteht allerdings noch Forschungsbedarf, inwiefern diese Feststellung auch für die ökonomische Perspektive der Schrumpfung zutrifft.

dem demographischen Wandel und einer nachlassenden ökonomischen Dynamik ergänzend zueinander geführt werden. Der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland ist nicht allein eine Folge der ökonomischen und demographischen Schrumpfungstendenzen, sondern zumindest teilweise auch das Resultat zahlreicher und insbesondere ostdeutschland- bzw. wendespezifischer Einflussfaktoren.⁸ Wir wollen damit nicht sagen, dass es in Zukunft in Westdeutschland keine Leerstände geben wird; sie werden aber aufgrund anderer Ausgangsbedingungen unserer Meinung nach nicht in der Massivität und Zwangsläufigkeit auftreten, wie vielfach angenommen.⁹

4. Planung von Schrumpfung und Wachstum

Bisher war Stadtentwicklung ein von äußeren Faktoren dominierter Prozess, der im Wesentlichen Wachstum kanalisieren und verteilen musste.¹⁰ Für neue Nutzungen und zusätzliche Einwohner mussten Flächen bereitgestellt werden. Unter Wachstumsbedingungen reagiert die Planung nach, bei Schrumpfung müsste sie aufgrund der siedlungs- und sozialstrukturellen Wirkungen, aber auch allein aus (kommunal-)finanzpolitischer Sicht vorausagieren, was in den meisten Fällen nicht möglich sein wird. Es müssen also mit knapperen finanziellen Mitteln komplexere Aufgaben bewältigt werden:

- Anstatt Investitionen allein an die richtige Stelle zu lenken, sollte Stadtpolitik in schrumpfenden Städten darauf abzielen, Fehlinvestitionen zu vermeiden und mit bestehenden Ressourcen zu arbeiten (vgl. OSWALT; OVERMEYER; PRIGGE 2002: 59).
- Statt um die Bereitstellung von Raum für zusätzliche Nutzungen, geht es unter Schrumpfbedingungen um die Suche nach neuen Nutzungen für längst brach liegende Flächen oder leer stehende Gebäude (vgl. auch HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 152 ff.; REUTHER 2002: 12 f.).
- Statt der Neueinrichtung von Infrastruktur- und Versorgungsangeboten muss sichergestellt werden, dass eine für jeden Einzelfall zu definierende Grundversorgung bestehen bleibt.
- Statt der Ausweisung zusätzlicher Gewerbeflächen und der aufwändigen Neuerschließung von Technologieparks muss es vielmehr um integrierte lokalökonomische Strategien gehen, die qualitative Maßnahmen im Stadtteil und Subjekte statt Objekte fördern.

Planung und Steuerung von Schrumpfung ist dabei konfliktreicher als Planung von Wachstum, weil nicht mehr Zuwächse, sondern Verluste verteilt werden müssen. Erfolge auf der einen Seite ziehen häufig Niedergangsprozesse an anderer Stelle nach sich (z.B. bei der erfolgreichen Sanierung von Stadtteilen oder der Rettung einer Kindertagesstätte). Heftige Verteilungskämpfe auf allen Ebenen sind die unmittelbare Folge.

Stadtplanung wird sich also noch mehr zu einer gesellschaftlichen Aufgabe wandeln müssen. Es wird immer mehr darum gehen, bestimmte Bevölkerungsteile zu kreativen und alternativen Tätigkeiten und Nutzungen zu mobilisieren und andere von destruktivem Verhalten abzuhalten. Bei dem erforderlichen Umdenken sind dabei auch psychologische Blockaden zu überwinden (vgl. auch REUTHER 2002: 12 f.).

Die Liste der planerischen und psychologischen Umorientierungen lässt sich beliebig fortsetzen, wenn man sich bewusst macht, was sich alles ändert, wenn Bevölkerung und Wirtschaft

⁸ Insbesondere „nachholende“ Suburbanisierung, räumlich ungesteuerte Förderprogramme und die Sonder-Afa-Ost, bereits bestehender Leerstand in erheblicher Größenordnung zum Zeitpunkt der Wende, Ausdehnung des Wohnungsangebotes bei sinkenden Haushaltszahlen, Restitutionsproblematik (s.a. LANG; TENZ 2003).

⁹ Über die Wirkung gegenläufiger Trends im Zusammenhang mit Wohnansprüchen, Individualisierung der Lebensstile und Pluralisierung der Lebensformen herrscht Unklarheit.

¹⁰ Sicherlich gibt es schon länger Bestrebungen, Planung eher an qualitativen Gesichtspunkten zu orientieren. Die Diskussionen über die erforderliche „Neuorientierung“ der Planung erinnern an Grundsätze, die seit Rio 1992 in zahlreichen Auseinandersetzungen um nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung entwickelt wurden.

nicht mehr wachsen (vgl. dazu LANG; TENZ 2003: 95-134). Dabei darf man jedoch nicht der Meinung verfallen, dass in derartigen Niedergangsprozessen durchweg alles schrumpft, was „bisher“ gewachsen ist. Im Gegenteil: In der Regel wird eine Simultanpolitik erforderlich, die Wachstums- und Schrumpfungprozesse steuert (die schon immer notwendig war, nur mit umgekehrt verteilten Häufigkeiten). So werden beispielsweise einige Segmente des Wohnungsmarktes weiterhin wachsen (z.B. Altenwohnen, individuelle Wohnformen) und soziale Dienste ausgedehnt werden müssen (u.a. Betreuungsangebote für alte, kranke und einsame Menschen); auch ökonomische Standortvorteile können sich in der schrumpfenden Stadt verstärken oder sogar gänzlich neu herausbilden (vgl. BODE 2002).

Kernpunkt eines neuen Umgangs mit Stadtschrumpfung muss also sein, die positiven Aspekte gezielt in den Vordergrund der Entwicklungsstrategien zu stellen. Um auch bei einer sich ausdünnenden Bevölkerung eine gleichbleibende Qualität der Angebote zu ermöglichen, sind dabei nicht nur Innovation und Kreativität gefragt (vgl. PERGANDE 2003); es geht vor allem darum, ein neues Bild städtischen Lebens zu entwerfen, das den veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden kann. „Wenn wir [...] auf die Lebensqualität in den neuen räumlichen Konfigurationen Einfluss nehmen wollen, werden wir uns konsequent von unserer heutigen Stadtvorstellung lösen müssen“ (KRÄMER-BADONI 1997: 6).

5. Neue Zielvorstellungen für schrumpfende Städte

Im Rahmen einer seit der Einsetzung der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den Neuen Bundesländern“ (KOMMISSION 2000) andauernden und intensiv geführten Fachdiskussion über Schrumpfungphänomene in Ostdeutschland wurden bereits diverse Planungskonzepte, -modelle und -strategien entwickelt. Bei der hier vorgenommenen Erörterung von allgemeinen Leitbildkonzepten zur Gestaltung von überörtlich auftretenden, (neuen) Entwicklungsmustern wie dem Schrumpfungsprozess steht der zweite Leitbildtyp nach SIEVERTS (Leitbilder als räumlicher Nenner verschiedener Interessen) im Vordergrund. Wir schließen dabei abstrakte Darstellungen zur Beschreibung eines angestrebten Zustands mit ein. Zudem ordnen wir die vorgestellten Leitbildansätze in ihrer Tendenz einem eher sektoralen oder integrierten Kontext nach SCHOLLES, PUTSCHKY und LENDI zu (vgl. Kap. 2).

Die verschiedenen Ansätze sind überwiegend sektoral städtebaulich motiviert und lassen sich auf die grundsätzlichen Handlungsoptionen *Passive Sanierung*, *Konzentration* und *Auflockerung* verdichten. Dieser Meso-Ebene (A) lassen sich derzeit zwei Leitbildansätze zuordnen: LÜTKE DALDRUPS „*Perforierte Stadt*“ und die am BAUHAUS DESSAU entstandene „*Hybride Stadt*“. In ihnen sind insbesondere die Optionen *Konzentration* und *Auflockerung* enthalten und unterschiedlich interpretiert worden.

Integrierte Ansätze, die dem Anspruch einer gesellschaftlichen Problemlösung eher gerecht werden können, werden (noch) nicht umfassend thematisiert. Aufgrund des Wandels im Planungsverständnis hin zu motivierender, koordinierender und kooperativer Planung wird auch die Leitbilderstellung zunehmend zu einem „Aushandlungsprozess zwischen gesellschaftlichen und planerischen Wertdiskursen“ (KUDER 2001: 94). Wir suchen daher auf einer Meta-Ebene der Stadtgesellschaft (B) nach alternativen, integrierten Entwicklungsmodellen und stellen drei komplexe Ansätze vor, die allesamt in den schwierigen Ausgangsbedingungen eines dominierenden stadtreionalen Schrumpfungsprozesses positive Ansatzpunkte identifizieren und für eine neue Zukunftsvorstellung nutzbar machen.

5.1 Sektoral städtebaulich motiviert

a) Handlungsoptionen

Passive Sanierung

Von *passiver Sanierung* sprechen wir, wenn keine konkreten Handlungen unternommen werden, um Schrumpfungprozesse zu steuern bzw. wenn rückläufige Prozesse schlicht ignoriert werden (vgl. HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 151 f.). *Passive Sanierung* wird dann zum Konzept, wenn davon ausgegangen wird, dass die Phase der Schrumpfung nur vorübergehend ist und es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich der nächste Aufschwung einstellt. Vertreter der „Theorie der langen Wellen“ berufen sich immer wieder auf eine endogene, im Entwicklungsprozess selbst angelegte Zyklizität, die (positive) Prognosen über zukünftige Entwicklungsverläufe mit ziemlicher Sicherheit ermöglicht; eine überzeugende Begründung, warum jeder Abschwung notwendigerweise den nachfolgenden Aufschwung hervorbringt, konnte allerdings bisher nicht erbracht werden (vgl. LUTZ 1984: 46 f. und 260).

Was aber geschieht während dieser Periode des Hoffens auf den nächsten Aufschwung im erwarteten Zyklus aus ökonomischer Prosperität und wirtschaftlichem Niedergang? Wenn diejenigen Quartiere einer Stadt, die von Bewohnern und kommerziellen Nutzungen zunehmend verlassen werden, in eine Abwärtsspirale andauernden Zerfalls geraten, während die Stadtpolitik weiterhin auf Wachstum setzt, wird die Erhaltung einer bewohnbaren, attraktiven Stadt immer schwieriger. „Ungesteuerte passive Sanierung läuft Gefahr, sich zu einem nicht mehr aufhaltbaren Absturz zu beschleunigen“ (HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 152). Im Falle zukünftiger positiver ökonomischer Entwicklungen wären für die betroffenen Stadtteile dann jegliche Möglichkeiten einer Partizipation an den neuen Entwicklungen verbaut.

Es gibt allerdings noch eine andere, extreme Möglichkeit, passive Sanierung als Konzept einzusetzen, nämlich dann, wenn Siedlungen, Dörfer und einzelne Städte bewusst aufgegeben werden (vgl. KIL 2002: 14,16), um andere Siedlungsstrukturen zu stärken. Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung wird dann leichter funktionieren, wenn an anderer Stelle bewusst aufgelöst wird.

Konzentration

Konzentration ist die zweite Handlungsoption, die offensichtlich aus dem Leitbild der *Kompakten Stadt* hervorgegangen ist, das bis heute der Mehrheit der Stadtentwicklungskonzepte in Deutschland zugrunde liegt und in der Fachöffentlichkeit eine breite Zustimmung findet (SANDER 1998: 477). Das empfohlene Prinzip der *Konzentration* und das demgegenüber komplementär einzustufende Schlagwort der *Rezentrierten Stadt* (EICHSTÄDT 2001: 215) sind als kontrolliertes Schrumpfen des Stadtkörpers von außen nach innen anzusehen, in dem grundsätzlich äußere Stadtbereiche gegenüber Bereichen in der Innenstadt auf dem Prüfstand stehen. Auf gesamtstädtischer Ebene sollen also periphere Flächen und Stadtbereiche aufgegeben und zur Renaturierung bzw. gestaltenden Aufwertung von Grün- und Freiräumen genutzt werden (vgl. REUTHER 2002: 15).

Obwohl die Option der Konzentration nicht frei von Kritik ist, da es insbesondere aufgrund von Leerstandsverteilungen, Wohnangebotserfordernissen und verschiedenartigen Eigentumsverhältnissen nicht der Realität entspricht, Rückbau allein in randstädtischen (Plattenbau-)Gebieten zu verorten, um gleichzeitig innerstädtische Altbauquartiere strukturell zu stärken (vgl. EICHSTÄDT 2001: 215), bestehen auch Chancen für eine Rezentrierung: Mit Entstehung städtischer „Schrumpfungslöcher“ vergrößern sich innerstädtische Flächenangebote und verringern sich Bodenpreise, so dass sich „ökonomisch schwache“ Nutzungen, die während Zeiten des Wachstums verdrängt wurden, wieder in Stadtzentren ansiedeln können (bspw. alternative Kulturzentren). Auch Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen fragen – aufgrund von zunehmend

individualisierten bzw. deregulierten Zeitstrukturen und daraus resultierenden Zwängen, Einzugsbereiche zu vergrößern – wieder zentrale Standorte nach (vgl. HÄUBERMANN; SIEBEL 1997: 43 f.).

Die Mehrzahl ostdeutscher Stadtentwicklungskonzepte erhebt denn auch die Konzentration zur wichtigsten Leitlinie des Stadtumbaus, wie nach Ende des Bundeswettbewerbes „Stadtumbau Ost“ deutlich wurde (BMVBW 2003: 23).

Auflockerung

Die dritte Handlungsoption *Auflockerung* bzw. *Dispersion* geht davon aus, dass im gesamten Stadtkörper Nutzungen wegfallen bzw. umorganisiert werden müssen. Damit kann einerseits eine Akzeptanz mehrerer, differenziert ausgeprägter, „dezentralisierter“ Siedlungsschwerpunkte bzw. Zentren im Stadtgefüge einhergehen, wobei das bisher auf den regionalen Kontext bezogene Leitbild der *Dezentralen Konzentration* faktisch auf die Ebene der Gesamtstadt übertragen wird. In den räumlichen Zwischenzonen wird eine Ausdünnung von bau- und nutzungsstrukturellen Dichtegraden in Kauf genommen (vgl. REUTHER 2002: 15). Andererseits steht das Schlagwort der *Solidarischen Stadt* für eine „gleichwertige Reduktion des Bestandes“ (KOHLBRENNER 2001: 1), d. h. für eine stadtstrukturell gesteuerte Schrumpfung, in der eine Herausbildung von „subsistenten Kernen“ möglichst vermieden werden soll, um eine nutzungs- und baustrukturelle Dichteminderung auf den gesamten Stadtkörper zu verteilen.

Beiden Gedanken gemein ist jedoch der Anspruch, im Schrumpfungsprozess brachfallende innerstädtische Siedlungsflächen zur Qualifizierung des öffentlichen Raums bzw. örtlicher Grün- und Freiflächen im Stadtgefüge umzunutzen.

b) Leitbildansätze

Die Perforierte Stadt

Die Zielvorstellung der *Perforierten Stadt* baut grundsätzlich auf Nachhaltigkeitsprinzipien auf, die „mit den Schlagworten der kompakten 'europäischen' Stadt, der Stadt der kurzen Wege und der sozial gemischten Stadt beschrieben“ werden (LÜTKE DALDRUP 2001: 43). Zentrale Inhalte sind deutlich nach Innenstadtquartieren und randstädtischen Großsiedlungen bzw. Plattenbaugebieten zu unterscheiden. In innenstädtischen Gebieten bzw. in (gründerzeitlichen) Altbaubeständen steht die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber Umland-Wohnstandorten im Vordergrund, die durch Schaffung neuer städtebaulicher Qualitäten im Rahmen einer erhaltenen Umstrukturierung des Bestands erreicht werden soll, um die Entstehung von „Schrumpfungslöchern“ im Siedlungsgefüge durch das „Einsickern von patchwork-artigen Peripheriestrukturen“ in der inneren Stadt zu vermeiden. Dabei steht die Qualifizierung bzw. Aufwertung von innerstädtischen Quartieren mit „ökologisch und sozial begründetem Freiraum, sei es nur für eine Interimszeit bis zu einer späteren Bebauung der Grundstücke im Fall wieder steigender Nachfrage, sei es für eine dauerhafte Umstrukturierung“ (LÜTKE DALDRUP 2001: 44) im Vordergrund. Nicht mehr nachgefragter Geschosswohnungsbau kann durch temporäre oder gering verdichtete Nutzungen bzw. Einfamilienhausbauten, Stellplätze oder gestaltete Freiräume ersetzt werden. In randstädtischen Plattenbaugebieten sind ebenfalls Wohnqualitätssteigerungen vorzunehmen, die durch Erhalt der Infrastruktur, Verringerung der Dichte durch „konzentrische Umstrukturierung“ – d. h. durch Stadtumbau von den Siedlungsrändern nach innen – und gestalterische Aufwertungsmaßnahmen gekennzeichnet sind. Gleichzeitig sollen dabei weitere Gebäudesanierungen, flankiert durch Rückbau bzw. Abriss von leer stehenden Gebäuden, vorgenommen werden (LÜTKE DALDRUP 2001: 44 f.).

Insgesamt sollen in der *Perforierten Stadt* bestehende Baustrukturen als „stadträumliche Syntax“ beibehalten und weniger verdichtet zu offeneren Strukturen weiterentwickelt werden, um

Freiräume und neue Wohn- und Bauformen in der Innenstadt und in Großsiedlungen (randstädtische Plattenbaugebiete) zu etablieren. Kann mit fortschreitendem Schrumpfungsprozess die „stadträumliche Syntax“ nicht bewahrt werden, so ist auch das innere Stadtgefüge in zu erhaltende Stadtbereiche, die sog. „Kerne“, und in zur Disposition stehende, räumliche Verteilmasse, das sog. „Plasma“, differenzierbar. In als „Plasma“ geltenden Vorbehaltsflächen wird Leerstand und Rückbau als Qualität bewertet, um für den Aufbau diverser, neuer städtischer Nutzungen in verschiedenen Varianten und mit komplexer Raumaussprägung Leerräume wieder in Anspruch zu nehmen (LÜTKE DALDRUP 2001: 44 f.).

Hinsichtlich der eingangs genannten gesamtstädtischen Entwicklungsoptionen bezieht sich im Ansatz der *Perforierten Stadt* die Entwicklungsrichtung *Konzentration* insbesondere auf randstädtische (Plattenbau-)Gebiete („konzentrische Umstrukturierung“), während in innenstädtischen Gebieten *Auflockerung* zum Tragen kommt, wenn die „stadträumliche Syntax“ infolge von weiteren Schrumpfungen nicht mehr aufrecht zu erhalten ist.

Die Hybride Stadt

Die Ausgangsbedingungen für die konzeptionellen Zielvorstellungen der *Hybriden Stadt* folgen gegenüber der *Perforierten Stadt* nicht mehr dem Grundsatz kompakter Siedlungsstrukturen, sondern versuchen eine „posturbane Stadt neuen Typs“ zu entwerfen, die „aus heterogenen Fragmenten geschrumpfter und verinselter Stadtviertel mit landschaftlich unstrukturierten Verbindungen“ (OSWALT; OVERMEYER; PRIGGE 2002: 57) zu kreieren ist. Zwänge einer Konzentration auf zukunftsfähige substanzielle, städtebauliche und nutzungsstrukturelle Komponenten stellen gleichzeitig die Voraussetzungen für eine profilbildende Weiterentwicklung einer schrumpfungsbetroffenen Stadt dar. In den Stadtfragmenten sollen sog. „Kernqualitäten“ – Wohn-, Arbeits-, Konsum- und Kulturfunktionen – überprüft werden, um eine stadtindividuelle Ausgangsbasis zur alternativen Verbindung diverser Quartiere, Städte und auch der jeweiligen Regionen bilden zu können.

Eine Qualifizierung der Stadtfragmente in städtebaulicher, räumlich-funktionaler sowie sozial-kultureller Hinsicht sowie eine geringere Dichte sollen u.a. durch folgende „Werkzeuge“ erreicht werden (OSWALT; OVERMEYER; PRIGGE 2002: 60 f. bzw. OSWALT; OVERMEYER 2001: 11 f.):

- *Extensivieren* (Vorhandene, raumbezogene Aktivitäten werden dreidimensional ausgebreitet; brachgefallene Raumareale werden mit gering verdichteten bzw. wenig intensiven Nutzungen neu besetzt.)
- *Abreißen* (Neue städtebauliche Strukturen sollen nach Abrissen durch Verbindung isolierter Stadtviertel mit ihrer Umgebung, Neustrukturierung bzw. –gliederung von städtebaulich homogene Gebieten und durch gleichzeitige Ansiedlung neuer Wohnformen geschaffen werden.)
- *Umschichten* (Brachflächen in der Innenstadt werden durch Neubauten mit geringerer Dichte, durch Wechsel der Bebauungsdichten und neue Bautypologien wiederbelebt.)
- *Einfrieren* (Besondere Standorte mit potenziell längerfristigen bzw. kulturellen Werten, die gegenwärtig ungenutzt sind, werden in ihrer Bausubstanz vorläufig gesichert.)
- *Binden* (Durch Mitgestaltungsrechte der Bewohner bzw. Mieter an Wohnungen und Wohnumfeldern soll eine identifikationsbedingte Bindung an den Wohnstandort erreicht werden.)

Insgesamt ist mit dem Leitbildansatz der *Hybriden Stadt* die Zielvorstellung einer Mischung aus extensiven Landschaftsräumen („Präriestadt“), Freiräumen und (rest-)kompakten Siedlungsstrukturen verbunden, die sich durch eine kleinräumige Anordnung unterschiedlichster Bau- und Freiraumtypen auszeichnet. Gegenwärtige Gebäudebestände sollen in alternative Bau- oder Gebäudetypologien transformiert werden. Für Bewohner wird es möglich, raumaneignende Bedürf-

nisse in neuen und alten Wohnformen sowie in diversen Raumtypen zu befriedigen. Stadtgefüge entwickeln sich „zu einem dynamischen System, in dem immer wieder Areale brach fallen, rekolonisiert und intensiviert“ werden (OSWALT; OVERMEYER; PRIGGE 2002: 63).

In diesem Zielkonzept bezieht sich die Entwicklungsoption *Konzentration* auf die substanziellen, städtebaulichen und nutzungsstrukturellen Komponenten, die zu Stadtfragmenten verdichtet werden, während gleichzeitig *Auflockerung* u. a. durch hybride Mischungen aus extensiven Landschafts- und noch kompakten Siedlungsräumen als neue stadträumliche Qualität gilt. Das Modell der *Hybriden Stadt* distanziert sich dabei noch weiter von der Organisationsform der kompakten Stadt als das der *Perforierten Stadt*.

5.2 Integriert, stadtesellschaftlich orientiert

„Friede den Landschaften“

Insbesondere ENGLER und KIL proklamieren derzeit ein radikal, teilweise provokativ anderes Bild der ostdeutschen Städte bzw. Ostdeutschlands an sich und fordern „*Friede den Landschaften*“. Kernfeststellung dabei ist zunächst, dass es nicht darum gehen kann, „Ostdeutschland eine zweite Moderne auf westdeutschem Niveau zu beschenken“ (ENGLER 2001: 877, vgl. auch KIL 2001: 60 f.), sondern dass ein neuer, eigener Weg verfolgt werden muss, bei dem vor allem kulturelle Strategien im Vordergrund stehen sollen. Nicht der Anschluss ans Westniveau, sondern die alternative Entwicklung muss zum Ziel der Politik werden. Dabei soll dem Nichts etwas Positives, Produktives abgewonnen werden. „Schneisen und Touristenpfade, die nicht durch die Landschaft gezogen werden, Natur, die nicht versiegelt wird, Emissionen, die nicht ausgelöst, Ressourcen, die nicht beansprucht werden.“ Der Osten als „Ruhe- und Regenerationsraum“ (ENGLER 2001: 878) und gleichzeitig als „Großraumlabor für eine Zukunft jenseits der herkömmlichen (Industrie-)Arbeit“ (KIL 2001: 61).

Die Ungerechtigkeit der aktuellen Aufholstrategie besteht nach ENGLER insbesondere darin, dass man „den Menschen ein unerreichbares Ziel vor Augen stellt“, was ihre Not und ihre Unterlegenheitsgefühle verewige. Man müsse also das Ziel neu definieren, „so dass es plötzlich wieder möglich und lohnend erscheint, sich auf den Weg zu machen“ (ENGLER: 879). Nur mit einer solchen „Umwertung der Werte, die die Ostdeutschen nicht länger an der Unterentwicklung, am ausbleibenden Fortschritt leiden ließe“, können neue alternative Entwicklungen in Gang gesetzt werden. „Statt Sorgenkind zu sein, könnte der Osten die Zukunft repräsentieren“ (ebd.: 878).

Das Bild einer alternativen Entwicklung im Gegensatz zum Anschluss ans Westniveau und zu der Kopie westdeutscher Entwicklungsmuster beinhaltet auch „unterschiedliche Lösungen für unterschiedlich gelagerte Probleme“ und einen „Wettbewerb der Lebensqualitäten“. „Nicht Angleichung der Lebensverhältnisse in quantitativer Hinsicht, sondern Zulassung, Förderung verschiedener Lebensqualitäten und Wettbewerb zwischen ihnen“ (ebd. 878 f.).

Neue Urbanität durch alternative Stadtpolitik

Das Schlagwort der Neuen Urbanität geht vor allem auf HÄUBERMANN und SIEBEL zurück, die mit ihrem gleichnamigen Buch den Höhepunkt einer Debatte in den 1980er Jahren markierten. Zwei Ziele stehen bei ihren Ausführungen im Vordergrund (HÄUBERMANN; SIEBEL 1987: 159 ff.):

- Erstens „passive Sanierung verhindern, deren Ergebnis der Verlust von Regenerationsfähigkeit und Bewohnbarkeit wäre“;
- zweitens die Stärkung neuer städtischer Lebensformen durch eine Simultanstrategie des Überwinterns und der Entfaltung neuer urbaner Lebensqualitäten.

Neben einer Verbesserung der Qualität der Stadt als Wohn- und Lebensort setzt eine alternative Stadtpolitik, „soll sie gelingen, die Lösung des Problems der Verteilung von Arbeit voraus“. Damit wird der Kern des Problems benannt. Entwicklungsmöglichkeiten werden vor allem in lokalen, quartiersbezogenen Strategien gesehen, die zwar die Konkurrenzfähigkeit ortsansässiger Betriebe stützen, dabei allerdings eher Arbeitskräfte als Unternehmen adressieren und alle sozialen Gruppen einbeziehen. HÄUBERMANN und SIEBEL sehen neue ökonomische Strategien vor allem in Verbindung mit einer Ausweitung eines zweiten Arbeitsmarktes, der Bereitstellung von materieller und personeller Infrastruktur in Wohngebieten zur Förderung informeller Arbeit im Sinne produktiver Tätigkeiten und der Erweiterung von Aneignungsmöglichkeiten.

Im konzeptionellen Rückgriff auf alternative Wirtschaftsformen in stark schrumpfungsbetroffenen Städten oder Regionen liegt damit auch das verbindende Element verschiedener Ansätze (GÖSCHEL 2003). Dabei wird insbesondere die individuelle Eigenart von regional- bzw. lokalbezogener Kultur als Potenzial für eine ökonomische Entwicklung gesehen, da „die Leistungsfähigkeit und der ökonomische Erfolg einer Region (oder Stadt) in den [...] post-industriellen Gesellschaften immer weniger von ihren unmittelbaren physischen Ressourcen abhängen“ und andere Qualitäten wichtiger werden, die man als „regionale Kultur“ bezeichnen kann (HANNE-MANN 2002: 18). Kernpunkte einer alternativen Kommunal- bzw. Regionalpolitik sind demnach nicht mehr wirtschaftlich quantitative Entwicklungsverbesserungen in Form einer positiven Beeinflussung von Investitionsentscheidungen, sondern soziale Beziehungen (Netzwerke), die auf Raumqualitäten und wirtschaftliche Entwicklungen Einfluss nehmen.

Lean City

Ähnlich wie in den bisher beschriebenen integrierten Ansätzen beinhaltet die Idee der *Lean City* Strategien alternativer ökonomischer Entwicklung und der Beteiligung der Stadtgesellschaft am „Konsolidierungsprozess“. Die *Lean City* soll zum „Gegenmodell“ der schrumpfenden Stadt werden und für einen neuen Ansatz der Stadtentwicklung stehen, „da es die Perspektive ändert, aus der die Prozesse der Schrumpfung betrachtet werden“ (LANG; TENZ 2003: 137). Als „Philosophie“ der Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten wird vor allem ein psychologisches Konzept bezeichnet, das als ersten notwendigen Schritt Blockaden im Umgang mit Schrumpfung zu überwinden sucht. So muss zunächst eine Akzeptanz rückläufiger Entwicklungsprozesse als „natürliche“ Phase der Stadtentwicklung erreicht werden, bevor neue Wege zur Bewältigung der Schrumpfungprozesse gegangen werden können. Konsolidierung – und nicht Wachstum – wird zum langfristigen Ziel der Stadtpolitik erklärt. Durch ein offensives, gezieltes und koordiniertes Management der Schrumpfungprozesse sollen deren negativen Auswirkungen in verträgliche Bahnen gelenkt und auf ein „langfristig steuerbares Maß“ reduziert werden. Akzeptanz, Management und Kooperation werden damit zu den zentralen Schlagworten einer neuen Stadtentwicklungspolitik. Darüber hinaus setzt das Modell die Herausbildung einer neuen Stadtkultur voraus, die mit den Begriffen Integration, Identifikation und bürgerschaftliches Engagement umschrieben wird und die konsequente Erschließung von Kreativitäts- und Innovationspotenzialen aller Akteure im Konsolidierungsprozess einschließt (ebd. 145 f.).

Grundlage für die neue Vorgehensweise ist eine potenzial- und bewohnerorientierte Stadtpolitik, die spezifische Potenziale der Schrumpfung in den Vordergrund neuer Strategien stellt und stark im Quartier präsent ist. Alternative ökonomische Entwicklungen sehen die Verfasser des Konzeptes der *Lean City* in einer lokal und regional orientierten und verantworteten Wirtschaftsförderung, die neben einem verstärkten Engagement im Bereich Aus- und Weiterbildung vor allem auf Vernetzung, Quartiersbezug und eigenständige kleinbetriebliche Strukturen setzt. Diese Strategie beinhaltet auch eine stärker individualisierte Beschäftigungsförderung. Die verschiedenen Handlungsfelder der Wirtschaftsförderung werden damit in einem sozialräumlichen Ansatz verbunden (ebd. 140 f.).

6. Resümee

Seit es räumliche Planung gibt, sind in ihren verschiedenen Fachbereichen und Planungsebenen bei der Erarbeitung von Plänen oder Programmen Orientierungen an Leitbildern zu beobachten. Alle Planungen basieren – direkt oder indirekt – auf einem Leitbild, das potenziell Abwägungen und Planungsentscheidungen beeinflusst. Demnach sind Leitbilder als Grundlage für eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklung unverzichtbar. Jede Planung mit ganzheitlichem Anspruch braucht eine Vision, einen durch Ziele definierten, anzustrebenden Sollzustand, der es ermöglicht, (sektorale) Teilstrategien in einem Gesamtansatz zusammenzuführen und planungsrelevante Akteure umfassend einzubeziehen.

Die Ausführungen in Kapitel 3 und 4 machen deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen und die Anforderungen an die Planung im Kontext der schrumpfenden Stadt signifikant geändert haben. Herkömmliche Modelle und Konzepte können den neuen Herausforderungen in den meisten Fällen nicht gerecht werden. Eine Notwendigkeit neuer Leitbilder vor dem Hintergrund umfassender Schrumpfungprozesse muss also bejaht werden.

In der aktuellen und bis in die 1980er Jahre zurückgehenden Debatte sind einige Ansätze alternativer Entwicklungsmodelle zu finden, die teilweise mehr physisch-städtebaulich, teilweise mehr gesellschaftlich-ökonomisch motiviert sind. Sie bewegen sich in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen schlichter Akzeptanz und Gestaltungswillen, Zynismus und Realismus, Vision und Utopie.

Die aufgezeigten Ansätze versuchen, der Komplexität der Lage gerecht zu werden und zeigen insofern keine simplifizierbaren Lösungen auf. Insbesondere ENGLERS Ausführungen beziehen sich dabei ausdrücklich auf Ostdeutschland, während die anderen Beiträge durchaus auf andere Schrumpfungskontexte übertragbar scheinen. Die Forderung, dass in schrumpfenden Regionen auch das Ziel der Politik neu zu formulieren ist und es nicht um ein unreflektiertes „Aufholen“ auf das (westdeutsche) Normalniveau gehen kann, ist allgemein zu erkennen. In diesem Spannungsfeld scheint auch die erste zu überwindende Hürde aktueller Stadtpolitik verborgen zu sein: Das Leben und das Wirtschaften in der schrumpfenden Stadt folgt anderen Logiken und erfordert ein Umdenken der Disziplinen. Die vorgestellten Modelle identifizieren diese Logiken und entwickeln darauf aufbauend neue Lösungsansätze. Dabei ist ein eindeutiger Trend in Richtung integrierter Zielvorstellungen festzustellen, da allein aus sektoral-städtebaulicher Perspektive das „Problem“ Schrumpfung nicht lösbar zu sein scheint. Um Alternativen im Umgang mit schrumpfbedingten Stadtentwicklungspfaden aufzeigen zu können, darf sich das (städtebauliche) Leitbild also nicht mehr nur auf seine traditionell eigene Raumdimension beschränken, sondern muss eine wirtschaftliche, ökologische, sozial-räumliche und stadtkulturelle Dimension mit einschließen, indem sektorale Wechselwirkungen und Austauschbeziehungen zwischen Stadt und Umland stärker thematisiert werden.

Als weiterer Kernpunkt in der aktuellen Debatte tritt zunehmend die ökonomische Situation schrumpfender Städte in den Vordergrund. Inwiefern auf alternativen Wirtschaftsformen basierende Entwicklungsstrategien herkömmliche Arbeit und Beschäftigung ersetzen können, ist mehr als fraglich. Vor allem dann, wenn diese Strategien mit einer Neudefinition individueller Ansprüche verbunden sind, die vor dem Hintergrund der Wahlfreiheit eines Lebens in einer prosperierenden Region nicht zwangsläufig notwendig ist.

Die Zusammenstellung zeigt auch, dass Erfahrungen mit alternativen Entwicklungszielen und -modellen fehlen. Obwohl die Stadtforschung bereits interessante Ansätze entwickelt hat, fehlen in der Praxis meist noch Mut und die notwendige Unterstützung von übergeordneten Hierarchieebenen, wirklich andere Wege zu beschreiten. So bewegt sich die überwiegende Mehrheit aktueller Stadtentwicklungskonzepte schrumpfender Städte in Ostdeutschland immer noch im Kontext herkömmlicher Planungsmodelle.

Inwiefern Ostdeutschland also zum „Großraumlabor“ und Vorreiter für die Bewältigung von Schrumpfungprozessen werden kann, bleibt abzuwarten.

Literatur

- ALBERS, GERD (1992): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- BIRG, HERWIG (2001): Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München.
- BODE, ECKHARDT (2002): Aktive und passive Sanierung im Wachstumsprozess ostdeutscher Regionen. In: Die Weltwirtschaft, H. 4, S. 362-382.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVWB) (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Bonn.
- EICHSTÄDT, WULF (2001): Planung mit erhöhtem Risiko. In: KEIM, KARL-DIETER (Hrsg.): Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Erkner.
- ENGLER, WOLFGANG (2001): Friede den Landschaften! Impressionen und Phantasien zur politischen Geographie Ostdeutschlands. In: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 2001, Heft 7, S. 872-879.
- FRANZ, PETER (2003): Sind schrumpfende Städte gleichbedeutend mit einer schrumpfenden Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland. IWH Diskussionspapiere Nr. 175. Halle.
- GANSER, KARL (1997): Aufstieg und Fall städtischer Regionen. In: KRÄMER-BADONI, THOMAS; PETROWSKY, WERNER (Hrsg.): Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen 14.-16. November 1996, Bremen, S. 7-12.
- GLOCK, BIRGIT (2002): Schrumpfende Städte. In: Schrumpfende Städte, Berliner Debatte Initial, 13. Jg. 2002, Heft 2, S. 3-10.
- GÖSCHEL, ALBRECHT (2003): Schrumpfende Städte. Planerische Reaktionen auf den Leerstand. In: PlanerIn Heft 2/2003, Juli 2003, S. 9-10.
- HÄUBERMANN, HARTMUT; SIEBEL, WALTER (1987): Neue Urbanität. Frankfurt.
- HÄUBERMANN, HARTMUT; SIEBEL, WALTER (1988): Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie. In: Soziologische Stadtforschung, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 29, S. 78-94.
- HÄUBERMANN, HARTMUT; SIEBEL, WALTER (1997): Tendenzen der De- und Rezentralisierung der Städte. In: KRÄMER-BADONI, THOMAS; PETROWSKY, WERNER (Hrsg.) 1997: Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen 14.-16. November 1996. Bremen, S. 2-6.
- HUNGER, BERND (2003): Stadtumbau Ost. Eine Herausforderung für Städtebau und Wohnungswirtschaft. In: PlanerIn Heft 2/2003, Juli 2003, S. 11-13.
- KIL, WOLFGANG (2001): Überflüssige Städte. In: db 6/01, S. 58-63.
- KIL, WOLFGANG (2002): „Freies Feld von Bitterfeld bis Böhlen...“ Wo die Menschen davonlaufen, verlieren selbst Grund und Boden alle Heiligkeit. In: Schrumpfende Städte, Berliner Debatte Initial, 13. Jg. 2002, Heft 2, S. 11-16.
- KOHLBRENNER, URS (2001): Anforderungen an integrierte Stadtentwicklungskonzepte für den Stadtumbau Ost. <www.planergemeinschaft.de>
- KOMMISSION WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHER STRUKTURWANDEL IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN (KOMMISSION) (2000): Bericht der Kommission im Auftrag des BMVWB, November 2000.
- KRÄMER-BADONI, THOMAS (1997): Das Verschwinden der Städte – eine Einführung. In: KRÄMER-BADONI, THOMAS; PETROWSKY, WERNER (Hrsg.): Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen 14.-16. November 1996, Bremen, S. 2-6.
- KUDER, THOMAS (2001): Städtebauliche Leitbilder - Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionstrennung und -mischung. Dissertation. Archiv Digitale Dissertationen der TUB, Berlin.
- LANG, THILO; TENZ, ERIC (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund.
- LENDI, MARTIN (1995): Leitbild der räumlichen Entwicklung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- LÜTKE DALDRUP, ENGELBERT (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung, in: StadtBauwelt 24/01, S. 40-45.
- LUTZ, BURKHARD (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Campus.
- MÜLLER, BERNHARD (2003): Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderungen für die Raumplanung in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung 1-2/ 2003, S. 28-41.

- OSWALT, PHILIPP; OVERMEYER, KLAUS (2001): Weniger ist mehr. Experimenteller Stadtumbau in Ostdeutschland, Dessau.
- OSWALT, PHILIPP; OVERMEYER, KLAUS; PRIGGE, WALTER (2002): Experiment und Utopie im Stadtumbau Ostdeutschlands. In: Schrumpfende Städte, Berliner Debatte Initial, 13. Jg., Heft 2, S. 57-63.
- PERGANDE, FRANK (2003): Wenn der Filmvorführer wiederkommt. Dorfschule, Ruf-Bus, herausgeputzte Altenheime: Der Osten braucht originelle Lösungen – und nicht den Anschluss ans Westniveau. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 20.03.2003.
- REUTHER, IRIS (2002): Leitbilder für den Stadtumbau. In: Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern. Berlin/ Bonn.
- SANDER, ROBERT (1998): Funktionsmischung – ein Baustein für die zukunftsfähige Stadt. In: BECKER, HEIDEDE; JESSEN, JOHANN; SANDER, ROBERT (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart/Zürich.
- SCHOLLES, FRANK; PUTSCHKY, MAGRIT (2001): Oberziele, Leitbilder, Leitlinien. In: FÜRST, DIETRICH; SCHOLLES, FRANK (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- SIEVERTS, THOMAS (1998): Was leisten städtebauliche Leitbilder? In: BECKER, HEIDEDE; JESSEN, JOHANN; SANDER, ROBERT (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich.
- VOGLER, SASCHA (2003): Leitbildanalyse Stadtumbau Ost. Darlegung der entwicklungsplanerischen Methodik und Erörterung von Zielkonzeptionen zur Begegnung des Schrumpfungsprozesses in Ostdeutschland. Diplomarbeit an der TU Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung. Berlin.

2 Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung

KNUT HENKEL

Zuwanderung als Aufgabe räumlicher Planung?

Gliederung

1. Integration: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln
2. Das Wohnquartier und seine Integrationsressourcen
3. Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung

1. Integration: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln

Die zweite Arbeitsgruppe befasste sich mit dem Thema "Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland", also der Facette der Außenwanderung. Da es sich in diesen Fällen i.d.R. um arbeitsmarktorientierte Wanderungen handelt, treffen die Migrant/innen nicht auf die freigezogenen Räume der Abwanderungsregionen, sondern konzentrieren sich auf die prosperierenden Regionen, wo sie mit vielfältigen, bereits bestehenden Raumansprüchen in Konflikt geraten. Dabei entsteht besondere Brisanz, weil die ohnehin vorhandenen Konfliktlagen zwischen Alteingesessenen und Zugezogenen hier durch kulturelle Differenzen überlagert und so noch weiter gesteigert werden.

Jedes Nachdenken über das Thema setzt sinnvollerweise bei den Zielen an, sind sie doch Voraussetzung für jede Form (sinnvoller) Intervention. Während diese Bestimmung in anderen Handlungsfeldern (z.B. beim Siedlungsflächenverbrauch) verhältnismäßig leicht fällt, gelingt dies für den Integrationsbereich nur in allgemeinen Formeln wie denen, dass es um ein Mittelding aus Assimilation und Ausgrenzung gehen muss, dass es eines integrierten und integrierenden Umfeldes bedarf. Doch jeder Versuch einer Operationalisierung dieser Allgemeinplätze führt die mangelhafte gesellschaftliche Verständigung in dieser Frage deutlich vor Augen. Das Diktum "Deutschland ist kein Einwanderungsland" hat in Verbindung mit dem dünnen Eis deutscher Vergangenheit Verhaltensweisen gefördert, einer Verständigung über konkrete Zielsetzungen auszuweichen. Die groben Striche, auf die angesichts dieses Mangels oftmals zurückgegriffen wird, führen selten dazu, das Problem angemessen zu erfassen, sondern fördern eher weitere Fehleinschätzungen. Daran würde auch ein raumordnerischer Steuerungsanspruch scheitern. Die Raumordnung könnte diese missliche Situation allerdings als Ansporn verstehen, die notwendige gesellschaftliche Debatte mit anzustoßen: Zwar ist offensichtlich, dass diese Debatte keinesfalls allein von der Raumordnung zu führen ist, aber sie betrifft doch auch flächenbezogene Ansprüche, wie die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen (wie viele Zuwanderer verträgt eine Schule?) oder die Frage der Mischung in Quartieren (allerdings hier eher ethnisch als funktional).

2. Das Wohnquartier und seine Integrationsressourcen

Die Arbeitsgruppe hat sich von dieser unübersichtlichen Lage nicht abschrecken lassen und sich mittels zweier Berichte aus laufenden bzw. abgeschlossenen Forschungsprojekten dem Handlungsfeld genähert.

Beim Vortrag von ANDREA JANBEN und AYÇA POLAT standen zunächst die Zielsetzungen einer Integrationspolitik zur Debatte – und zwar spezifiziert auf die Frage, welcher Quartiertyp einer Integration am meisten dienlich sei. Mit den Hannoveraner Gebieten Linden-Nord und Vahrenheide Ost wurden die Qualitäten zweier weit verbreiteter Quartiertypen untersucht: die Großsiedlung westdeutscher Prägung und ein innenstadtnahes Gründerzeitquartier. Die Befragung unter deren türkischen Bewohnern hinsichtlich materieller Ressourcen, sozialer Milieus, politischer Repräsentanz und Symbolik ergab ein differenziertes Bild und somit keine eindeutige Präferenz. Während die Großsiedlung (auch aufgrund der Belegungsbindungen) ein geschütztes Wohnungssegment bietet, wird in Linden vor allem die soziale wie funktionale Mischung des Quartiers sowie das positivere Image als Pluspunkt bewertet.

In der Diskussion der Arbeitsgruppe ergab sich aber der Eindruck, dass das geschützte Segment der Großsiedlung auch einen wesentlichen Teil des Problems darstellt: Ein Aufstieg von Migranten hat aufgrund fehlender Möglichkeiten vor Ort und des schlechten Images fast immer einen Wohnortwechsel zur Folge. Auf das vorhandene soziale Netz kann nicht mehr in vollem Umfang zurückgegriffen werden; insofern entpuppt sich die Siedlung für Aufstiegswillige als Falle. Hier bietet Linden-Nord mit seiner funktionalen wie ethnischen Mischung fließendere Übergänge und so die besseren Bedingungen für einen allmählichen Integrationsprozess.

Im Übrigen stellten sich bei näherer Betrachtung die eingangs genannten Grundsatzprobleme wieder ein; beispielhaft sei dies an der Abgrenzung der Bezugsgruppe (hier Türken der zweiten Generation mit Hauptschulabschluss) dargestellt: Woran will man den Status “Migrant/in” festmachen – am Pass (auch so mancher Türke hat mittlerweile den deutschen Pass) oder an der Geburtsstadt (wo manche Migranten der dritten Generation schlechter deutsch sprechen als die der zweiten) oder an den Sprachkenntnissen (aber wer stellt die fest?). Ist die hier befragte Gruppe der Türken – die in den befragten Stadtteilen eine große Migrantengruppe darstellt – repräsentativ für alle Migrant/innen?

All dies hat zur Folge, dass die vergleichsweise einfach scheinende Frage “Wie viele Migranten verträgt ein Quartier maximal, um noch erfolgreich Integrationsleistungen erbringen zu können?” niemand beantworten kann, weil es sich um eine Gleichung mit zu vielen Unbekannten handelt.

3. Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung

Angesichts dieser Diffusität in der Zielsetzung, die eine ordnungspolitische Steuerung über den Grundsatz “funktionale Mischung in Quartieren ermöglichen” hinaus nicht zulässt, versuchte sich die Arbeitstruppe mit Hilfe von OLIVER IBERTS Beitrag einen Zugang über innovative Projekte zu verschaffen. Dieser stellte sein Forschungsprojekt vor, in dem er das Habitat-Projekt im Zuge der EXPO 2000 in Hannover unter dem Blickwinkel von Innovation untersuchte. In diesem Projekt hatte ein Wohnungsunternehmen versucht, Menschen verschiedener kultureller Hintergründe für ein gemeinsames, aber für die kulturellen Eigenheiten der anderen sensibles Wohnprojekt zu gewinnen.

Auch wenn der Grundansatz, ein vielschichtiges Problem mittels allmählicher Annäherung lösen zu wollen, sicherlich nachvollziehbar ist, so brachte der Referent das entscheidende Manko selbst auf den Punkt: nämlich, dass hier ein Modell zur Lösung eines Problems entwickelt worden sei, dass in der Realität so gar nicht existiere. Das konkrete Projekt mag seinen Sinn durchaus haben, allerdings lässt es einen doch an der Modellhaftigkeit zur Lösung der Integrationsaufgaben zweifeln. Für den Modellversuch wurden nämlich einige Rahmenbedingungen so modifiziert, dass sie die wesentlichen Problemlagen ausklammern: Während hier Interessenten lange Fragebögen ausfüllen mussten, um ihre kulturelle Offenheit zu demonstrieren, wird in den benachteiligten Quartieren, die die wesentlichen Integrationsleistungen vollbringen müssen, nie-

mand gefragt. Vielmehr entsteht oft die entgegengesetzte Bewegung: wer kann, verlässt den Stadtteil und lässt nur die mit sich selbst schon überforderte Bevölkerung mit den Integrationsaufgaben zurück.

Der mit dem Projekt verfolgte Anspruch, nicht nur nebeneinander her zu leben, sondern sich füreinander zu interessieren, verweist – soll er tatsächlich die Integrationsprobleme lösen helfen – auf eine bildungsbürgerliche Idylle, die in den täglichen Konflikten in den Integrationsquartieren jeglicher Grundlage entbehrt. Wer mehr als friedliches “Leben und Leben lassen” (und die hierzu erforderlichen Sprachkenntnisse) erwartet, der dürfte sich an der Aufgabe überheben.

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe kreiste im Anschluss an den Vortrag um die Frage, wo denn konkrete Aufgaben der Raumordnung liegen könnten. Hierbei wurden – neben der bereits erwähnten grundsätzlichen Aufgabe zur Schärfung des Sachverständnisses – folgende Bereiche genannt:

- Raumbeobachtung präzisieren,
- Handlungsempfehlungen entwickeln,
- Modellprojekte initiieren und begleiten,
- Migrant/innen räumlich steuern.

Während die ersten drei Punkte als weiche Ansätze der Bewusstseinsbildung unstrittig schienen, entzündete sich eine längere Diskussion um den Einsatz harter Instrumente. In vielen Bereichen lässt die freie Wohnortwahl eine Steuerung ohnehin nicht zu. In anderen Bereichen (z.B. Asylbewerber, Spätaussiedler) folgt derzeit eine solche Steuerung nur implizit, nämlich über einen Schlüssel zur Aufteilung auf die Gemeinden. Dass hier die Raumordnung bessere Kriterien anzubieten hätte, schien einigen AG-Teilnehmern offensichtlich, während andere fanden, dies stelle keine Verbesserung dar, sondern öffne – indem Gemeinden um Migrant/innen-Quoten schacherten – vielmehr einem Menschenhandel Tür und Tor. Selbstverständlich fänden solche Aushandlungsprozesse auch auf anderen Feldern statt, aber wo es um Menschen gehe und nicht um Häuser oder Quadratmeter, da sollten doch auch weitere ethische Implikationen nicht unbeachtet bleiben. Allerdings würde derzeit ein raumordnerischer Steuerungsversuch an den defizitären Zielgrößen ohnehin scheitern.

In der Diskussion der Arbeitsgruppe wurde auch deutlich, dass sich die Diskussion bisher auf die Quartiere mit hohen Migrant/innen-Anteilen konzentriert. Angesichts der Tatsache, dass in den kommenden Jahrzehnten mit Zuwanderung größeren Umfangs zu rechnen sein wird, ist dabei der Blick von den derzeitigen Integrationsquartieren zu weiten auf solche Quartiere, die zukünftig ebenfalls Integrationsleistungen erbringen müssen. Wie hier – sozusagen präventiv – gearbeitet werden kann, scheint ein noch weitgehend unbetretenes Territorium, dessen weitere Erkundung lohnend wäre.

ANDREA JANßEN, AYÇA POLAT

Über Ressourcen und Restriktionen: Die Rolle des Stadtteils für die Integration von Migranten

Gliederung

1. Fragestellung
2. Was sind Quartierseffekte?
3. Effekte im Altbauquartier und in der Großsiedlung
 - 3.1 Die materielle Dimension
 - 3.2 Das soziale Milieu
 - 3.3 Die politische Repräsentanz
 - 3.4 Die Symbolik
4. Schlussbetrachtung

Literatur

1. Fragestellung

Integration von Migranten ist ein Prozess, der in verschiedenen Dimensionen abläuft: In der ökonomischen Dimension geht es um die Chancen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, in der politisch-rechtlichen um die Rechte und Pflichten, die Migranten in der Aufnahmegesellschaft haben, in der sozialen Dimension geht es um Netzwerke und die Beziehungen von Migranten zu Einheimischen und in der kulturellen um die Anerkennung unterschiedlicher Lebensweisen.

Die räumliche Dimension der Integration, um die es im Folgenden gehen soll, umfasst neben der reinen Qualität der Wohnversorgung auch die Rolle des Wohnquartiers. Diese berührt bei der Integration von Migranten vor allem zwei Fragestellungen: zunächst die Diskussion um ethnische Segregation, d.h. die Frage, ob sich Segregation förderlich oder hinderlich auf die Integration auswirkt. Das Thema Segregation wird seit langem kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wird sie mit „Segmentation“ (ESSER 2001) oder mit „Desintegration“ (HEITMEYER 1998) gleichgesetzt, auf der anderen Seite wird betont, dass Segregation unter Voraussetzung der Freiwilligkeit auch die Integration von Migranten fördern könne (HÄUßERMANN; SIEBEL 2001).

Die zweite Frage ist die nach den Effekten, die das Wohnquartier auf die Lebenssituation der Bewohner haben kann. Dabei kann das Wohnquartier einerseits eine Ressource zur Bewältigung des Lebensalltags darstellen, andererseits können benachteiligende Effekte für die Bewohner entstehen. Diese Effekte und damit die Relevanz der Rolle des Wohnquartiers sind generell bei den Personen am stärksten wirksam, die einen kleinen Aktionsradius haben und deshalb besonders auf den Nahraum angewiesen sind, wie es etwa bei benachteiligten Personen der Fall ist.

In diesem Beitrag wollen wir zum einen beschreiben, welche Effekte nach theoretischen Überlegungen möglich wären, und zum anderen diese theoretisch begründeten Effekte empirisch überprüfen.

2. Was sind Quartiereffekte?

Die Effekte des Wohnquartiers auf die Lebenssituation der Bewohner lassen sich in vier Dimensionen gliedern (vgl. GESTRING; JANBEN 2002, HÄUBERMANN 2000, WACQUANT 1996):

- Als Effekte der *materiellen Dimension*:

Zu dieser Dimension werden alle materiellen Eigenschaften des Quartiers gezählt: Die Art und Qualität des Wohnbestandes, die Lage des Quartiers innerhalb der Stadt, die Existenz und Nutzbarkeit von öffentlichen Plätzen sowie die technische, soziale und kommerzielle Infrastruktur. Die Ausstattung eines Quartiers kann eine Ressource darstellen, die die Lebenslagen der Bewohner in vielfältiger Weise beeinflusst. So kann ein funktional gemischtes Quartier die Alltagsorganisation und auch den Zugang zu Jobs oder Gelegenheitsarbeiten erleichtern. Die Lage eines Quartiers und seine Verkehrsanbindung können die Mobilität der Bewohnerschaft und deren Möglichkeit, das Stadtzentrum oder den Arbeitsplatz zu erreichen, erhöhen; öffentliche Plätze dienen der Erholung und erleichtern nachbarschaftliche Kontakte. Als benachteiligend kann sich dementsprechend ein Quartier erweisen, wenn es keine ausreichende Infrastruktur bereitstellt, so dass jede Besorgung, Freizeitgestaltung oder auch der Weg zur Arbeit mit erhöhtem Zeit- und Organisationsaufwand verbunden ist, oder wenn es keinerlei Möglichkeiten bietet, unweit der eigenen Wohnung einen Arbeitsplatz zu bekommen oder soziale Kontakte zu knüpfen.

- Zweitens als Effekte der *sozialen Milieus* im Quartier:

Die Bedeutung sozialer Milieus lässt sich anhand der Sozialisation und anhand der Bildung sozialer Netzwerke beschreiben.

Für Kinder und Jugendliche ist das Quartier ein „Lernraum“ (HÄUBERMANN 2000), in dem Verhaltensweisen und normative Orientierungen erlernt werden. Negativ auswirken kann sich die Vorbildfunktion von Erwachsenen gegenüber den Kindern vor allem dann, wenn ein geringer Anteil an Erwerbstätigen im Quartier dazu führt, dass die Erwerbsarbeit nur noch eine untergeordnete Rolle spielt. Es können Verhaltensweisen übernommen werden, die zur Bewältigung von Armut und Benachteiligung sinnvoll sein mögen, aber außerhalb des Milieus und des Quartiers nicht akzeptiert werden und einem sozialen Aufstieg kaum dienlich sind. Als positiveres Vorbild sind dagegen Erwachsene einzuschätzen, die in regulären Arbeitsverhältnissen stehen.

Auch für Erwachsene sind das Milieu und die Kontakte im Quartier von Bedeutung, weil diese als „Ressourcen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen“ (BOURDIEU 1983: 190 f.) zum sozialen Kapital gehören. Ein sozial gemischtes Quartier kann als Ressource dienen, wenn es etwa um informelle Vermittlungen von Wohnraum oder Arbeitsmöglichkeiten geht. Ein sozial benachteiligtes Quartier kann seine Bewohner zusätzlich benachteiligen, da ein niedriges soziales Kapital, dem es an Zugängen zum Arbeitsmarkt fehlt, prekäre Lebenslagen noch verfestigt.

Neben dem sozialen Milieu spielt bei Migranten das ethnische Milieu eine wichtige Rolle für deren Integration. Wie erwähnt, gehen die Einschätzungen dieser Rolle in der soziologischen Diskussion weit auseinander: Einerseits gelten ethnische Milieus und Segregation als Hemmnisse der Integration. Nach dieser Meinung forciert Segregation die Herausbildung und Verfestigung von ethnischen Gemeinden, in denen sich „ethnische Eliten“ (HEITMEYER 1998) bilden, die zugunsten ihrer eigenen Stabilität die Annäherung der Migranten an die deutsche Gesellschaft verhindern wollen. Auf der anderen Seite wird bei der Bewertung von Segregation auf die Bedingungen, unter denen sie zustande kommt, verwiesen. Eine freiwillige Segregation, die unter der Bedingung eines offenen Wohnungsmarktes entsteht, so dass Migranten die Entscheidungsfreiheit besitzen, auch in andere Wohnviertel zu ziehen, kann nach dieser Meinung die Integration fördern, da sie den Aufbau sozialer Netzwerke und die Selbsthilfe und -organisation erleichtern (HÄUBERMANN; SIEBEL 2001).

- Mit dem sozialen Milieu hängt drittens die *politische Repräsentanz* des Quartiers zusammen:

Der politische Einfluss auf Stadt- und Quartiersebene hängt sowohl vom Interesse der Quartiersbewohner an der Stadtpolitik als auch von ihrer Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit ab. Diese spiegelt sich in der Selbstorganisation von Vereinen und anderen Organisationen im Stadtteil und in der Repräsentanz des Stadtteils in der Stadtpolitik wider. Das zur Durchsetzung eigener Interessen notwendige kulturelle Kapital fehlt in der Regel vor allem in benachteiligten Quartieren und damit genau in den Teilen der Stadt, in denen die Bevölkerung aufgrund ihrer höheren Angewiesenheit auf den Nahraum in besonderem Maße von der Partizipation auf der Quartiersebene profitieren würde. Den Bewohnern sozial gemischter Quartiere stehen dagegen mehr Ressourcen zur Verfügung und sie sind eher in der Lage, ihr kulturelles Kapital zu ihren Gunsten und zur Vertretung ihrer Interessen zu nutzen.

- Als vierter Effekt ist die *symbolische Ebene* zu nennen:

So kann sich das Image eines Quartiers auf die Bewohner übertragen und ihr Selbstbild beeinträchtigen: Im Fall eines guten Images profitieren Bewohner, ein schlechtes Image kann dagegen ein Gefühl von Ausgrenzung erzeugen bzw. verstärken. Ein zweiter Effekt kann dann entstehen, wenn die „gute“ oder „schlechte Adresse“ die Chancen, einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden, beeinflusst.

Auch die Möglichkeit der Identitätsbildung auf Grundlage des Quartiers gehört zur symbolischen Dimension. Sie stellt eine Art psychischer Ressource dar, die sich beispielsweise durch ein Gefühl der Sicherheit oder des Beheimatetseins ausdrücken kann. Als identitätsstiftend werden von GÖSCHEL eine lange Wohndauer der Bewohner und ihre freie Wahl des Wohnstandortes eingeschätzt. Das Quartier trägt durch seine „gesamte Erscheinung des Raumes“ (GÖSCHEL 1987: 89) und durch seine Gestaltbarkeit durch die Bewohner zur identitätsstiftenden Wirkung bei. Aber auch das Image eines Quartiers hat einen Einfluss darauf, ob Bewohner sich mit dem Quartier identifizieren können und sich durch das Quartier identifizieren lassen wollen.

Diese vier Effekte sollen empirisch überprüft werden: Es werden Zwischenergebnisse eines laufenden Forschungsprojektes vorgestellt, das nach den gesellschaftlichen und subjektiven Faktoren fragt, an denen sich die Integration bzw. die Ausgrenzung in den Dimensionen Arbeitsmarkt, soziale Netzwerke und Wohnungsmarkt entscheiden.¹ Zu diesem Zweck haben wir einerseits Interviews mit insgesamt 55 türkischen Migranten und Migrantinnen aus zwei typischen Migrantenquartieren in Hannover durchgeführt: Linden-Nord ist ein funktional gemischtes, innenstadtnahes Altbauquartier, Vahrenheide-Ost ist eine monofunktionale, peripher gelegene Großsiedlung des sozialen Wohnungsbaus. Die beiden Quartiere wurden anhand von Begehungen auf ihre Eigenschaften untersucht. Zum anderen wurden 41 *Gatekeeper* des Arbeits- und des Wohnungsmarktes interviewt. Gatekeeper sind Personen, die über Zugang und Platzierung von Bewerbern in den beiden Märkten entscheiden. Im Folgenden werden unsere Ergebnisse in der Dimension Wohnen und Stadtteil entlang der vier Quartiereffekte diskutiert.

¹ Das Forschungsprojekt „Zwischen Integration und Ausgrenzung – Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation“, an dem außer den Autorinnen noch Norbert Gestring und Walter Siebel beteiligt sind, wird von der VW-Stiftung im Rahmen des „Niedersächsischen Forschungsverbunds Technikentwicklung und gesellschaftlicher Strukturwandel“ gefördert.

3. Effekte im Altbauquartier und in der Großsiedlung

3.1 Die materielle Dimension

Die beiden von uns untersuchten Quartiere unterscheiden sich deutlich in der materiellen Dimension:

Im Altbauquartier Linden-Nord ist es die kommerzielle Infrastruktur, die große Teile des Stadtteils prägt. Es gibt viele Kneipen, Läden und Cafés, die nicht nur für die Anwohnerschaft attraktiv sind. Die ethnische Infrastruktur ist mit türkischen Restaurants, Imbissbetrieben, Bäckereien und Cafés recht ausgeprägt. Herausragende Stellung hinsichtlich der sozialen Infrastruktur in Linden-Nord nimmt der Verein „Fabrikumnutzung und Stadtteilkultur e.V.“ ein, in dessen Räumlichkeiten neben einigen Cafés und Kneipen allein 24 Vereine und Initiativen Platz finden, viele davon mit multikultureller Ausrichtung. Die Bebauung in Linden-Nord ist verdichtet, mit Hinterhöfen und überwiegend saniert. Es gibt einige öffentliche Plätze und Flächen etwa am Ufer der Ihme, die auch zur Erholung genutzt werden. Die Lage des Quartiers ist sehr zentral, so dass die Innenstadt mühelos erreicht werden kann. Die von uns befragten Lindener Migranten schätzen vor allem die kommerzielle Infrastruktur, wobei den türkischen Geschäften ein besonderes Gewicht beizumessen ist.

Abb. 1: Straßenszene in Linden-Nord (Limmerstraße)



Foto: Cigdem Handschuch

Die baulichen Eigenschaften Lindens werden wegen der Enge der Bebauung und der geringen Kinderfreundlichkeit eher kritisiert. Die vielfältigen Angebote an sozialer Infrastruktur werden bis auf wenige Ausnahmen – hierbei handelt es sich meist um Sportvereine – kaum genutzt. Allerdings haben wir überwiegend Migranten mit einem Hauptschulabschluss befragt, sodass sich das vergleichsweise geringe Interesse etwa an den multikulturell orientierten Initiativen auch mit ihrer sozialen Schicht erklären ließe.

Ein großer Teil der Initiativen und Organisationen richtet sich an eher alternatives oder studentisches Publikum, zu dem unsere Migranten aufgrund ihrer Schichtzugehörigkeit meist eine gewisse soziale Distanz haben (vgl. ECKERT; KIBLER 1997).

Die Großsiedlung Vahrenheide-Ost scheint wenig materielle Ressourcen zu bieten. Es gibt wenig kommerzielle Infrastruktur, so dass vor Ort bestenfalls der tägliche Konsumbedarf gedeckt werden kann. Attraktive Freizeitangebote fehlen gänzlich; wer in Vahrenheide-Ost essen gehen oder auf andere Art einen schönen Abend verleben möchte, hat nicht viele Möglichkeiten. Um so größer ist dagegen das Angebot an sozialer Infrastruktur, vor allem das mit eher karitati-

vem Charakter, d.h. es dominieren staatlich oder von Verbänden organisierte Hilfs- und Beratungsangebote wie eine sozialpsychiatrische Beratungsstelle, eine Sozialstation etc. Drei der Angebote sind speziell auf Migranten bzw. multikulturell ausgerichtet (vgl. GEILING et al. 2001). Die Lage des Quartiers ist zwar peripher, aber die Anbindung an die Innenstadt ist gut. Durch die lockere Bebauung sind viele Grünflächen entstanden, die aber kaum nutzbar erscheinen, was auch für die wenigen öffentlichen Plätze gilt.

In der Beurteilung der Migranten fällt Vahrenheide dagegen viel positiver aus: Sie machen sich die Mittelschichts- und Architektenkritik an den Großsiedlungen nicht zu Eigen, sondern schätzen die Ruhe im Quartier, die vielen Parkplätze und selbst die wenig genutzten Grünanlagen. Auch die kommerzielle Infrastruktur wird trotz des kleinen Angebots geschätzt, die soziale Infrastruktur dagegen wird kaum registriert. Bereits bei unseren Versuchen während der empirischen Phase, über Multiplikatoren in Vahrenheide-Ost an mögliche Interviewpartner zu gelangen, zeigte sich eine große Distanz der Migranten zu diesen Einrichtungen, die in den Interviews bestätigt wurde. Neben einem Kulturverein, der einen türkischen Frauentreff organisiert, wird das Stadtteilbüro der städtischen Wohnungsbaugesellschaft positiv hervorgehoben. Andere Einrichtungen scheinen – zumindest für die Erwachsenen – kaum eine Rolle zu spielen.

Der größte Vorteil Vahrenheides aus Sicht der türkischen Bewohner stellt eindeutig die Kinderfreundlichkeit des Stadtteils dar: durch den geringen Autoverkehr können die Kinder auf der Straße spielen, außerdem gibt es viele Spielplätze und Kindergärten. Die positive Bewertung der städtebaulichen Struktur deckt sich damit mit den Intentionen des Siedlungskonzeptes (HÄUBERMANN; SIEBEL 2000:131). Die türkischen Haushalte entsprechen mit dem erwerbstätigen Mann, der nicht oder Teilzeit arbeitenden Frau und den zwei bis drei Kindern eben dem Haushaltstyp, für den diese Siedlung gebaut wurde (vgl. GESTRING; JANSEN; POLAT 2003, KRONAUER; VOGEL 2003).

Hinsichtlich der *Arbeitsmöglichkeiten* kann Vahrenheide-Ost dagegen kaum Ressourcen bieten, was sich im Vergleich zu Linden-Nord auch auf die Arbeitskarrieren der Migranten niederschlägt: Die Migranten aus Linden haben in ihrer Karriere häufiger einen Job im Quartier gehabt als diejenigen aus Vahrenheide und auch die Möglichkeit, sich z.B. mit einem Kiosk selbstständig zu machen, wird in Linden genutzt.

Einen weiteren Effekt der funktionalen Mischung vermuten wir im Hinblick auf die *sozialen Kontakte*. Bei der Bewertung des Stadtteils nehmen die Kontakte, die die Migranten im Stadtteil haben, bei den Befragten aus Linden einen großen Stellenwert ein. Freunde und Bekannte in der näheren Umgebung werden häufig als Begründung angegeben, nicht aus dem Stadtteil wegziehen zu wollen. Das funktional gemischte Linden-Nord bietet den Bewohnern mehr Möglichkeiten, Leute kennen zu lernen und bestehende Kontakte zu pflegen, da man sich ohne allzu großen Aufwand im Stadtteil treffen kann. Diese Gelegenheitsstrukturen könnten dazu beigetragen haben, dass sich bei den Migranten aus Linden und Vahrenheide unterschiedliche Netzwerke herauskristallisieren. Die Vahrenheider Migranten haben seltener Kontakte im Stadtteil als diejenigen aus Linden. Ihre Netze sind häufiger familienzentriert und ebenfalls häufiger im Laufe der Zeit geschrumpft, während in Linden vor allem die Frauen von den Möglichkeiten des Stadtteils zu profitieren scheinen, da sie – entgegen dem üblichen Trend der schrumpfenden Netze im Zuge der Familiengründung – auch davon berichten, dass sich ihr Freundes- und Bekanntenkreis in den letzten Jahren erweitert hat.

Betrachtet man die *Wohnqualität*, unterscheiden sich die beiden Quartiere zunächst kaum. In Hannover steht jeder Person durchschnittlich etwa 39m² Wohnfläche zur Verfügung, im Vergleich dazu lebt die Bewohnerschaft in Vahrenheide-Ost mit ca. 29m² deutlich beengter; in Linden-Nord stehen jedem Einwohner etwa 36m² Wohnfläche zur Verfügung (eigene Berechnungen nach: STATIS 2000).

Die Wohnraumversorgung der von uns befragten Migranten liegt in beiden Stadtteilen mit ca. 18m² (Vahrenheide) und 19m² (Linden) Wohnfläche pro Kopf noch weit unter dem durchschnittlichen Standard in den beiden Stadtteilen. Auch der Standard der Wohnungsausstattung ist bei den meisten Migranten als eher unterdurchschnittlich einzuschätzen. Der entscheidende Unterschied der beiden Quartiere hinsichtlich der Wohnqualität besteht in der Wohnsicherheit: Im gesamten Stadtteil Vahrenheide liegt der Anteil an Wohnungen mit Belegrechtsbindung bei über 60%, wobei sich dieser Bestand stark in Vahrenheide-Ost konzentriert, in Linden-Nord liegt er bei 15% (LHH 2000). Dieser Unterschied schlägt sich auf die Wohnkarrieren der Migranten nieder. Während alle Migranten aus Vahrenheide von – wenn auch bescheidenen – Integrationskarrieren auf dem Wohnungsmarkt berichten, haben knapp ein Drittel der Lindener Migranten im Laufe ihrer Wohnungskarriere Ausgrenzungserfahrungen gemacht. In Linden kann z.B. eine Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt auch eine Ausgrenzungskarriere auf dem Wohnungsmarkt zur Folge haben. Die Vahrenheider Migranten bewegen sich dagegen in einem sicheren Wohnsegment, dass erstens bei Arbeitslosigkeit oder finanzieller Verschlechterung als Puffer zwischen den Märkten Wohnen und Arbeiten dient und zweitens stärker vor Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt bewahrt.

Abb. 2: Wohnstraße in Linden-Nord



Foto: Cigdem Handschuch

Der soziale Wohnungsbau in Vahrenheide-Ost spielt als marktfernes Segment für die Integration von Migranten somit eine entscheidende Rolle.

Zusammenfassend: Vahrenheide-Ost stellt besonders für Familien mit Kindern Ressourcen bereit und der soziale Wohnungsbau im Quartier sorgt für Sicherheit bezüglich der Wohnkarrieren, während in Linden-Nord vor allem die funktionale Mischung Vorteile bietet, und zwar hinsichtlich der Jobmöglichkeiten und der sozialen Kontakte. Die soziale Infrastruktur wird dagegen – obwohl von unterschiedlicher Ausgestaltung und Qualität – in beiden Quartieren von den befragten Migranten kaum genutzt.

3.2 Das soziale Milieu

Vahrenheide-Ost und Linden-Nord gehörten 1999 mit ca. 15% zu den Quartieren mit den höchsten Anteilen an türkischer Bevölkerung in Hannover (Durchschnitt der Stadt: 5%, eigene Berechnungen nach: STATIS 2000). Darüber hinaus unterscheiden sich die beiden Quartiere deutlich: In Vahrenheide-Ost ist in den letzten Jahren – bedingt durch die Belegungspolitik der Stadt, selektive Wanderungen und negative Karrieren der Bewohner – ein Milieu von Benachteiligten entstanden.

Die Sozialhilfequote lag mit 23% weit über dem Durchschnitt Hannovers von etwa 8%.

Diese Quote war in Linden-Nord auch überdurchschnittlich hoch (10%), aber ein Armutsmilieu existiert nicht: es gibt eine größere soziale Mischung in Linden-Nord und Tendenzen der Gentrifizierung.

So unterscheidet sich auch die Wahrnehmung des sozialen Milieus seitens der türkischen Migranten: In Linden-Nord wird das studentische, offene und multikulturelle Milieu geschätzt, von den Drogensüchtigen und Kriminellen im Quartier grenzt man sich ab. In Vahrenheide-Ost grenzt man sich dagegen vom gesamten sozialen Milieu ab, allen voran von alkoholkranken Deutschen, von Russen, Polen, "Zigeunern" und Kurden.

Diese Einschätzungen spiegeln sich auch in der *ethnischen Zusammensetzung* der sozialen Netzwerke wider: Während es in Vahrenheide-Ost nur einen einzigen Migranten gibt, der ein dauerhaft ethnisch heterogenes Netzwerk hat, sind es immerhin fast ein Drittel aller interviewten Migranten aus Linden-Nord. Neben der bereits erwähnten besseren Möglichkeiten im Quartier, Leute kennen zu lernen, ist sicherlich die größere Attraktivität und Offenheit des sozialen Milieus in Linden-Nord ein Grund für die ethnisch stärker gemischten Netze.

Neben dieser stärkeren ethnischen Mischung scheinen die türkischen Migranten aus Linden-Nord im Hinblick auf den Arbeitsmarkt auch die *leistungsfähigeren Netze* zu haben, was ebenfalls eine Folge der sozialen Mischung im Stadtteil sein kann: Im Vergleich zu den Migranten aus Vahrenheide-Ost haben die Migranten aus Linden-Nord häufiger einen Job durch ihre sozialen Kontakte bekommen. In Linden-Nord sind also eher "strength of weak ties" (GRANOVETTER 1973) d.h. lockere, aber leistungsfähige Netzwerkverbindungen zu finden.

Das *türkische Milieu* spielt in Vahrenheide nur eine geringe Rolle, die Migranten sind froh, dass sie nicht die einzigen Türken im Quartier sind, sondern dass es einige türkische Läden gibt und sie türkische Nachbarn haben, weil es mit denen weniger Schwierigkeiten gibt.

Dem türkischen Milieu in Linden-Nord wird größere Bedeutung beigemessen, und zwar im positiven wie im negativen Sinn: Einerseits wird das türkische Milieu geschätzt, weil es vertraut ist, Kontakte erleichtert und die passende Infrastruktur schafft, auf der anderen Seite wird die soziale Kontrolle bemängelt. Manche fühlen sich beobachtet und fürchten das Getratsche der Türken im Stadtteil. Von Teilen des türkischen Milieus, insbesondere von den männlichen Jugendlichen, grenzt man sich ab.

Insgesamt aber sind unsere Ergebnisse zur *ethnischen Segregation* weitaus unspektakulärer als es die theoretische Diskussion vermuten ließe: Von einer türkischen Community, aus der sich die zweite Generation befreien müsste, oder von türkischen Clanstrukturen kann keine Rede sein. Die überwiegend türkischen Netzwerke der Migranten aus Linden-Nord und Vahrenheide-Ost bestätigen dies: Sie sind meist klein, distanzempfindlich, d.h. Kontakte außerhalb des Stadtteils werden nur selten aufrecht erhalten, und die engsten Familienmitglieder nehmen eine herausragende Stellung ein und bestimmen in den meisten Fällen auch den Wohnort der Migranten.

Zusammenfassend ergeben sich hinsichtlich des sozialen und türkischen Milieus folgende Thesen: Das türkische Milieu in Linden-Nord wird einerseits als Stütze, andererseits als Belastung empfunden. Die soziale Mischung führt zu ethnisch gemischteren und leistungsfähigeren Netzen, was den Arbeitsmarkt betrifft. In Vahrenheide gibt es dagegen keine positiven Effekte: Man distanziiert sich vom sozialen Milieu und schätzt das bescheidene türkische Milieu, mit dem sich aber kaum Ressourcen verbinden.

3.3 Die politische Repräsentanz

In beiden Quartieren ist der Anteil der Wahlberechtigten relativ niedrig, da die meisten Migranten keine deutsche Staatsbürgerschaft haben. In Vahrenheide betrug er 1998 je nach Wahlbezirk zwischen 40 und 60%, in Linden-Nord um die 55%, der Durchschnittswert der Stadt beträgt über 70% (vgl. GEILING ET AL. 2001, HANNOVER ONLINE 2002a). Auch von den interviewten Migranten besaßen nur 20% die deutsche Staatsbürgerschaft. Dadurch entfällt einerseits die Berücksichtigung der Interessen der Migranten und andererseits verringert sich auch der politische Einfluss des Quartiers selbst. Verstärkt wird dieser Effekt in Vahrenheide durch die geringe Wahlbeteiligung der dortigen Bevölkerung: Sie lag 2002 etwa 20 Prozentpunkte unter dem Schnitt Hannovers (60 versus 80%, vgl. HANNOVER ONLINE 2002b). Von der Politik versprechen sich viele Bewohner benachteiligter Stadtviertel wie Vahrenheide-Ost offenbar keine Verbesserung ihrer Situation. Die Politikferne und das fehlende kulturelle Kapital im Quartier sind die Gründe dafür, dass es kaum selbst organisierte Vereine oder Interessengemeinschaften gibt. Vahrenheide ist somit auf der Ebene der politischen Repräsentanz benachteiligt.

In Linden-Nord gibt es dagegen eine Vielzahl selbstorganisierter kultureller und politischer Vereine und Organisationen, die politischen Einfluss nehmen könnten. Auch die Wahlbeteiligung entspricht mit knapp 80% dem Stadtdurchschnitt, so dass Linden-Nord innerhalb der Stadt politisch stärker vertreten ist als Vahrenheide-Ost.

Allerdings gibt es keine Anzeichen für eine Vernachlässigung Vahrenheides durch die städtische Politik. Im Gegenteil: Wie alle Großsiedlungen steht Vahrenheide-Ost viel zu sehr im Blickpunkt des öffentlichen Interesses, als dass sich die Stadt eine offensichtlich gleichgültige Haltung leisten könnte. Seit den 70er Jahren versucht die Stadt mithilfe sozialer Einrichtungen und Initiativen, den Problemen im Quartier zu begegnen, so dass ein Spaziergang durch Vahrenheide zur Besichtigung des Sozialstaates wird: 1989 gab es bereits 7 Gutachten über Vahrenheide, seit 1998 ist der Stadtteil Sanierungsgebiet und seit 2000 im Projekt "Soziale Stadt" (vgl. GEILING ET AL. 2001).

Zusammenfassend: Linden selbst ist ressourcenreicher, was die Selbstorganisation von Interessen angeht, aber Vahrenheide wird aufgrund des anhaltenden öffentlichen Interesses nicht von der städtischen Politik vernachlässigt.

3.4 Die Symbolik

Das öffentliche Interesse an Vahrenheide zeigt sich insbesondere durch die Thematisierung des Quartiers in der lokalen Presse, die seit der Entstehung der Großsiedlung ihre Entwicklungen kritisch beobachtete. Zunächst wurde die Architektur kritisiert, später das soziale Milieu, vor allem aufgrund von Kriminalität und den "Bandenkriegen" verschiedener Jugendgangs. Mittlerweile ist Vahrenheide-Ost ein stark stigmatisiertes Quartier in Hannover, während Linden-Nord ein ambivalentes Image zu haben scheint, zumindest kann eine Stigmatisierung durch die Medien nicht konstatiert werden (vgl. HANDSCHUCH 2003).

Abb. 3: Vahrenheider Markt: Ladenpassage



Foto: Cigdem Handschuch

Durch die mit den Gatekeepers des Arbeits- und Wohnungsmarktes durchgeführten Interviews bestätigt sich der Eindruck der unterschiedlich starken Stigmatisierung der beiden Quartiere: Während Vahrenheide als „letzter Abstieg“, als „Bronx von Hannover“, als „Ghetto“ bezeichnet wird, aus dem die „Deutschen fliehen“, wird das Image von Linden-Nord ambivalent eingeschätzt: Ihm wird zwar ein „Schmuddelimage“ attestiert oder es wird als „Klein-Istanbul“ bezeichnet, aber es wird auch das „studentische, witzige“ Flair und das „gute Miteinander“ gelobt.

Abb. 4: Vahrenheider Markt: Platzgestaltung



Foto: Cigdem Handschuch

Die Migranten aus Vahrenheide schätzen dementsprechend das Image ihres Quartiers als sehr schlecht ein, ein Großteil der Lindener Migranten tut dies ebenfalls. Die Begründungen für das schlechte Image unterscheiden sich jedoch: Die Migranten aus Vahrenheide nennen das *soziale* Milieu als Ursache für den schlechten Ruf und spezifizieren dieses Milieu auf „Zigeuner“, Russen oder Polen, Kurden, alkoholabhängige Deutsche. Es sind also „andere“ Bevölkerungsgruppen für das Image verantwortlich. Die Migranten aus Linden-Nord nennen als Begründung überwiegend Angehörige des türkischen Milieus, nämlich türkische Jugendliche, die auf der Straße herumhängen und frech werden.

In Vahrenheide zeigen sich vor allem zwei *Strategien*, mit dem Image umzugehen: Abgrenzung nach unten (d.h. andere Räume, andere Gruppen sind für den Ruf verantwortlich, man selbst hat nichts damit zu tun) oder Übernahme des Fremdbildes. In diesen Fällen wird das schlechte Image als berechtigt wahrgenommen und man macht sich insbesondere um die Sozialisationsbedingungen der Kinder Sorgen.

In Linden zeigt sich bei den Umzugswilligen ebenfalls die Übernahme des Fremdbildes und auch Abgrenzung ist zu finden, wenn auch seltener. Daneben zeigt sich aber eine weitere Strategie: Das Image wird zwar wahrgenommen und die Ursachen werden genannt, aber es wird durch die eigene, positivere Wahrnehmung des Stadtteils *relativiert*. Insgesamt scheint der Leidensdruck, der mit dem schlechten Image verbunden ist, bei den Migranten aus Linden geringer zu sein.

Mögliche Ursachen sind einerseits die stärkere Stigmatisierung Vahrenheides, die einige der Migranten bereits selbst erfahren haben, und andererseits wieder die soziale und funktionale Mischung in Linden-Nord: Dort werden die Bewohner täglich an die Vielseitigkeit und die Attraktivität des Stadtteils für auswärtige Besucher erinnert, so dass es ihnen eventuell leichter fällt, sich vom schlechten Image des Quartiers zu distanzieren.

Dagegen scheint das soziale Milieu in Vahrenheide keine Ansatzpunkte zur Relativierung der Außenwahrnehmung zu bieten, so dass die Migranten sich auch deshalb von ihm abgrenzen, um ein positives Selbstbild bewahren zu können. Dementsprechend gering sind in Vahrenheide-Ost auch die Möglichkeiten einer positiven Identitätsbildung über das Quartier. Als „Hannoveraner“ bezeichnet sich so mancher, aber als „Vahrenheider“ niemand. In Linden dagegen sehen sich einige der Migranten auch als „Lindener“, d.h. die Verbundenheit mit diesem Stadtteil und die Bereitschaft, sich mit und über den Stadtteil zu identifizieren bzw. identifizieren zu lassen, ist insgesamt höher.

Die Stigmatisierung der Quartiere kann auch direkte Konsequenzen auf die *Integration auf dem Arbeitsmarkt* haben: Etwa ein Fünftel der Gatekeeper des Arbeitsmarktes nannten den Stadtteil als relevantes Kriterium bei der Auswahl von Bewerbern. Dabei wird entweder davon berichtet, dass Bewerbungen mit bestimmten stigmatisierten Straßennamen ungesehen im Papierkorb landen oder dass keine Absolventen von Schulen, die in stigmatisierten Stadtteilen liegen, für Ausbildungs- oder Praktikumsplätze in Betracht gezogen werden. In beiden Fällen werden den Stigmatisierten soziale und kognitive Kompetenzen abgesprochen. Dies trifft sowohl für Vahrenheide und Linden-Nord als auch für andere stigmatisierte Quartiere Hannovers zu.

Die Migranten selbst dagegen fühlen sich – wenn überhaupt – eher als Ausländer denn als Bewohner eines bestimmten Quartiers benachteiligt.

Als *Zusammenfassung* der Effekte der Symbolik ergeben sich folgende Thesen: Die starke Stigmatisierung Vahrenheides führt bei den Migranten zu einem Leidensdruck und zu dem Bedürfnis, sich vom sozialen Milieu abzugrenzen, während die Migranten in Linden-Nord die Möglichkeit haben, durch ihre eigenen Erfahrungen im Quartier das Fremdbild zu korrigieren. Außerdem können sich die Migranten aus Linden-Nord besser mit ihrem und über ihr Quartier identifizieren als diejenigen aus der Großsiedlung. Negative Auswirkungen der Stigmatisierung des Wohnquartiers auf die Integration seiner Bewohner auf dem Arbeitsmarkt sind ein zweiter Effekt, der aber deutlich schwächer ausgeprägt ist.

4. Schlussbetrachtung

Welche Schlüsse kann man nun aus unseren Ergebnissen ziehen, welcher Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

Die Betrachtung der Großsiedlung Vahrenheide-Ost hat gezeigt, dass es nicht die auffällige und negativ besetzte Architektur ist, die das Quartier zu einem benachteiligenden Quartier macht, sondern die fehlende soziale und funktionale Mischung und vor allem die Stigmatisierung des Quartiers. Außerdem zeigt sich hier die – trotz der allgemein entspannten Lage auf dem Wohnungsmarkt – herausragende Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus für die Integration von Migranten in der räumlichen Dimension.

Die soziale und funktionale Mischung in Linden-Nord sind dementsprechend wichtige Ressourcen für die Migranten und in begrenzterem Maße trifft das auch für die ethnische Segregation zu.

Als Schlussfolgerung ergeben sich somit folgende Punkte:

- Das marktferne Segment des sozialen Wohnungsbaus sollte erhalten bleiben. Damit soll nicht die durch das Auslaufen von Belegrechtsbindungen forcierte räumliche Konzentration von Belegrechtswohnungen in Großsiedlungen gutgeheißen werden, sondern es geht grundsätzlich um eine stärkere Entkopplung der ökonomischen Situation von den Chancen und der Sicherheit, die Haushalte auf dem Wohnungsmarkt besitzen.
- Soziale und funktionale Mischung sollte dort, wo es sie überhaupt noch gibt, erhalten bleiben, Ansätze zur stärkeren Mischung in monofunktionalen Großsiedlungen sollten gefördert werden, zum Beispiel durch Umbau von Wohnungen zu Geschäften, Kulturzentren etc. oder durch Wegfall der Fehlbelegungsabgabe.
- Projekte, die die Attraktivität von Quartieren erhöhen sollen, müssen in der Öffentlichkeit auch ausreichend bekannt gemacht werden. Das Motto „Tue Gutes und rede darüber“ könnte ein Ansatzpunkt sein, der Stigmatisierung von Quartieren zu begegnen.
- Insgesamt müsste über die Organisation der sozialen Infrastruktur vor Ort nachgedacht werden. Besser als die klassische Sozialarbeit, die beim Individuum ansetzt und ihn als Sozialfall betrachtet, ist eine Sozialarbeit, die solche Quartiereffekte einbezieht und auf dieser Ebene ansetzt: Sie könnte versuchen, die Quartiersidentität zu fördern und ebenso soziale Kontakte im Quartier und auch außerhalb des Quartiers. Auch bereits bestehende Ressourcen und Strukturen der Selbsthilfe sollten unterstützt werden. Beispiele für einen solchen quartiersbezogenen Ansatz könnten die Gemeinwesenarbeit oder auch Projekte im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ sein.
- Freiwillige ethnische Segregation sollte zugelassen werden. Unter der Bedingung der Freiwilligkeit und in Verbindung mit einer sozialen Mischung im Quartier kann ethnische Segregation das soziale Kapital von Migranten erhöhen und sich so fördernd auf die Integration auf dem Arbeitsmarkt auswirken.

Literatur

- BOURDIEU, P. (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: KRECKEL, R. (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Göttingen, S. 183-198.
- ECKERT, J.; KIBLER, M. (1997): Südstadt, was es da? Kulturelle und ethnische Pluralität in modernen urbanen Gesellschaften am Beispiel eines innerstädtischen Wohnquartiers in Köln. Köln.
- ELWERT, G. (1982): Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 34, 4, S. 717-731.
- ESSER, H. (2001): Integration und ethnische Schichtung. Gutachten für die Unabhängige Kommission "Zuwanderung". <www.bmi.bund.de/Downloads/Esser.pdf: 07.08.01>
- GEILING, H.; SCHWARZER, T.; HEINZELMANN, C. ; BARTNICK, E. (2001): Stadtteilanalyse Hannover-Vahrenheide. Sozialräumliche Strukturen, Lebenswelten und Milieus. Agis-Texte 24. Hannover.
- GESTRING, N.; JANBEN, A. (2002): Sozialraumanalysen aus stadtsoziologischer Sicht. In: RIEGE, MARLO & HERBERT SCHUBERT (Hrsg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis. Opladen, S. 147-160.
- GESTRING, N.; JANBEN, A.; POLAT, A. (2003): „Als Gegend einer der schönsten Hannovers“ – Migranten in einer Großsiedlung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4. Im Erscheinen.
- GÖSCHEL, A. (1987): Lokale Identität: Hypothesen und Befunde über Stadtteilbindungen in Großstädten. Informationen zur Raumentwicklung, 3, S. 91-107.
- GRANOVETTER, M. (1973): The Strength of Weak Ties. In : AJS Vol.78, Nr. 6, S. 1360-1380.

- HANDSCHUCH, C. (2003): Die Darstellung türkischer Migranten in ausgewählten Hannoverschen Tageszeitungen: Bestandteil eines positiven oder negativen Images? Unveröffentlichte Diplomarbeit. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität.
- HANNOVER ONLINE (2002a): Das Wahlergebnis in der Landeshauptstadt Hannover.
<www.hannover-stadt.de/a12/wahlbr.htm: 27.11.2002>
- HANNOVER ONLINE (2002b): Bundestagswahl 2002 in der Landeshauptstadt Hannover.
<www.wahl.hannover-stadt.de/wahlp/bericht/tabellenprozent.pdf: 27.11.2002>
- HÄUBERMANN, H. (2000): Die Krise der sozialen Stadt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 10-11/2000, S.13-21.
- HÄUBERMANN, H.; SIEBEL, W. (2000): Wohnverhältnisse und soziale Ungleichheit. In: HARTH, A.; SCHELLER, G.; TESSIN, W. (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen, S. 120-140.
- HÄUBERMANN, H.; SIEBEL, W. (2001): Multikulturelle Stadtpolitik: Segregation und Integration. In: GESTRING, N.; GLASAUER, H.; HANNEMANN, C.; PETROWSKY, W.; POHLAN, J. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Opladen, S. 133-136.
- HEITMEYER, W. (1998): Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen. In: HEITMEYER, W.; DOLLASE, R.; BACKES, O. (Hrsg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt/M., S. 443-467.
- KRONAUER, M. (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt a.M., New York.
- KRONAUER, M.; VOGEL, B. (2003): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: HÄUBERMANN, H.; KRONAUER, M. SIEBEL, W. (Hrsg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Frankfurt a.M. (im Erscheinen).
- LHH (LANDESHAUPTSTADT HANNOVER) (2001): Jahresbericht 2000. Wohnungsversorgung, Wohnraumförderung, Strategien gegen Obdachlosigkeit. Hannover: Stadt Hannover, Amt für Wohnungswesen.
- STATIS (STATISTIKSTELLE HANNOVER) (2000): Daten zur Bevölkerungsstruktur der Stadt Hannover. Hannover: unveröffentlichtes Dokument.
- WACQUANT, L.J.D. (1996): Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto. In: MINGIONE, E. (ed.): Urban Poverty and the Underclass. Oxford (UK), Cambridge (USA): Blackwell, S. 234-274.

OLIVER IBERT

Soziale Innovationen als 'böartige Probleme'

Lehren aus einem Modellprojekt zur Integration von Migrantinnen und Migranten^{*)}

Gliederung

1. Was sind Innovationen?
2. Das Habitat-Projekt am Hannoveraner Kronsberg – Beispiel für eine soziale Innovation
 - 2.1 Kreative Problemdefinition: Multikulturelle Nachbarschaft
 - 2.2 Widerstände gegen Innovation: Multikulturelle Konfliktherde
 - 2.3 Sonderbedingungen: Habitat als Modellprojekt im Kontext der EXPO 2000 Hannover
3. Soziale Innovationen als 'böartige' Probleme
4. Planerische Auswege
 - 4.1 Kleine Modellprojekte
 - 4.2 Freiwillige Teilnahme am sozialen Experiment
 - 4.3 Partizipation
5. Plädoyer für ein Vorgehen in Projektreihen

Literatur

Die Aktualität des Themas der Integration von Migrantinnen und Migranten für die Stadt- und Regionalplanung hat zwei Ursachen. Erstens wird damit das drängende städtische Problem der sozialen Polarisierung berührt, denn in vielerlei Hinsicht konzentrieren sich Armutsrisiken (etwa anhand der Indikatoren Bildungsabschlüsse, Arbeitslosenquote) auf die soziale Gruppe der Einwanderer. Zweitens wird in Migration aber auch eine Chance gesehen. Durch verstärkte Zuwanderung, so die Hoffnung, ließen sich die strukturellen Probleme einer zugleich schrumpfenden und überalternden Bevölkerung ausgleichen und damit die befürchteten negativen Auswirkungen auf die städtischen Infrastrukturen und Arbeitsmärkte reduzieren (vgl. den Beitrag von H. ZIMMERMANN in diesem Band). Gelingende Integration ist in beiden Fällen der Schlüssel zum Erfolg. Doch wie kann sie in stärkerem Umfang als bisher gefördert werden?

Die Rahmenbedingungen dafür haben sich eher verschlechtert als verbessert. Es kann beispielsweise nicht mehr, wie noch bei den Gastarbeitern der 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts, damit gerechnet werden, dass Migranten von vornherein in den Arbeitsmarkt integriert sind. Im Gegenteil, man muss sich auf ein weiteres Ansteigen der Migrantenzahlen einrichten, ohne dass diese Einwanderung direktes Ergebnis einer Arbeitsmarktnachfrage wäre (vgl. HÄUBERMANN; SIEBEL 2001a: 134). Integration ist damit nicht mehr bloß ein Problem kultureller Differenz von ansonsten sehr weitgehend integrierten Mitgliedern der Gesellschaft, es wird zu einem mehrdimensionalen Problem (vgl. dazu KRONAUER 2002 und den Beitrag von A. JANBEN und A. POLAT in diesem Band). Darüber hinaus erscheint das Leitbild der bisherigen Integrationspolitik, jenes der "sozialen Mischung" und die daraus abgeleitete Politik der "De-Segregation", unter heutigen Bedingungen immer weniger als integrationsfördernd. Zum einen bestehen nach einer weitgehenden Rücknahme des sozialen Wohnungsbaus die "Instrumente, um Segregation zu vermeiden,[...] heute vor allem aus Verboten (Quotierungen, Zuzugssperren etc.),

^{*)} Der Beitrag basiert auf Ergebnissen des DFG-Forschungsprojekts „Die Organisation von Innovationen – neue Formen der Stadt- und Regionalplanung. Ein Vergleich von EXPO 2000 Hannover und der Internationalen Bauausstellung Emscher Park“, das in den Jahren 1999-2002 in der AG Stadtforschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg durchgeführt wurde (vgl. IBERT; MAYER; SIEBEL 2002). Dank an Hans-Norbert Mayer für die zur Verfügung gestellten Fotografien und an Stefan Krüger für Hilfe bei der technischen Bearbeitung des Bildmaterials.

die die Spielräume der Migranten einengen, aber ihnen keine Integrationsperspektive aufzeigen" (HÄUBERMANN; SIEBEL 2001a: 134). Zum anderen gerät aber auch das Ziel der sozialen Mischung selbst in Zweifel, "denn die Dekonzentration zerstört informelle Netze bzw. behindert deren Aufbau und schwächt damit die ökonomischen und sozialen Ressourcen und damit letztlich auch die psychische Stabilität. Eine ökonomisch, sozial und psychisch halbwegs gesicherte Existenz aber ist Voraussetzung für gelingende Integration" (HÄUBERMANN; SIEBEL 2001b: 52).

Die Problematik der Integration von Migrantinnen und Migranten als Herausforderung für die Stadt- und Regionalplanung wird in diesem Beitrag aus der Perspektive der Organisation von Innovationen (vgl. IBERT 2003) thematisiert. Warum ist diese Perspektive notwendig? Das Thema hat – wie kurz angerissen – an Aktualität und Bedeutung gewonnen, gleichzeitig aber ist die Unsicherheit, wie damit umzugehen sei, gestiegen. Es gibt kaum erprobte Instrumente und erfolgversprechende Erfahrungen. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist, dass das eigentlich für die Erzeugung von Innovationen zuständige gesellschaftliche System, der Markt die benötigten Lösungen nicht von alleine erzeugen wird. Wenn öffentlich-rechtliche Planung die Chancen auf diesem Themenfeld nutzen möchte, dann wird sie soziale Experimente, in denen neue Handlungsoptionen entwickelt werden, unterstützen und sich in die Suche nach andersartigen Lösungen einbringen müssen. Planung bekommt es mit einer neuen Aufgabe zu tun, der Organisation von Innovationen.

Der Beitrag verfolgt zwei Ziele. Erstens wird genauer analysiert, mit was für einer Art von Problem Planung es zu tun bekommt, wenn sie sich vornimmt, soziale Innovationen zu erzeugen. Zweitens werden Wege angedeutet, wie mit derartigen Problemstellungen verfahren werden kann. Im Folgenden wird der Innovationsbegriff operationalisiert, damit man ihn auf konkrete Planungsfälle anwenden kann. Am Beispiel des Habitat-Wohnprojekts zum multikulturellen Zusammenleben von Migranten und Deutschen wird illustriert, wie soziale Innovationen in der Praxis aussehen können. Die empirischen Befunde werden verallgemeinert, indem soziale Innovationen mit dem Rittelschen Begriff der "böartigen Problemstellung" (RITTEL 1992) spezifiziert werden. Abschließend werden einige Überlegungen darüber angestellt, wie Planung mit böartigen Problemen (einigermaßen) rational umgehen kann.

1. Was sind Innovationen?

Innovation, so SCHUMPETER, ist "Neues Tun" (1987: 185). In dieser einfachen Definition sind die beiden wichtigsten Merkmale von Innovationen zusammengefasst. Zum einen ist Innovation schöpferisches Agieren, das strukturell über den Rahmen der gewohnten Normen hinausreicht. Innovation ist "die Verschiebung des Gleichgewichtszustands im Gegensatz zum Vorgehen der Bewegung nach einem Gleichgewichtszustand" (SCHUMPETER 1964: 98). Innovationen brechen mit aktuellen Gewohnheiten und folgen dafür selbst gesetzten, qualitativ andersartigen Regeln. Zum zweiten ist Innovation das Tun. Es reicht nicht, eine ungewöhnliche Idee zu haben, eine Innovation liegt nur dann vor, wenn die neue Idee auch in die Realität umgesetzt wird.

Beide Merkmale machen es schwierig, Innovationen in der Gegenwart überhaupt zu identifizieren. In der empirischen Analyse stößt man auf zwei Probleme: Erstes Problem ist, dass ein qualitativer Sprung in der Aktualität kaum erkannt werden kann, zu hoch ist die Gefahr, der beschränkten Deutungsfähigkeit des Zeitgenossen aufzusitzen¹. Zweites Problem ist, dass der Er-

¹ Wie schwierig es ist, das Potenzial einer neuen Technik sehr nahe am Zeitpunkt ihrer Entstehung abzuschätzen, zeigt das Beispiel einer Fehlprognose aus der Frühzeit der Entwicklung des Personal Computers: Selbst der Ingenieur der Intel Corporation, der das Projekt der Entwicklung eines PCs in seiner Firma vorangetrieben hatte, konnte sich auf einer Vorstandssitzung gegenüber dem verantwortlichen Management auf die Frage nach den zukünftigen privaten Nutzungsmöglichkeiten eines PCs nur vorstellen, dass jener hauptsächlich dazu eingesetzt würde, Kochrezepte zu speichern und zu verwalten (vgl. JOHNSON 1997: 148). "Of all the eventual high-tech application devised for the personal computer, all those spreadsheets and word processors and video games, the best he could come up with was a digital version of Mom's tuna casserole. It was like inventing the wheel and then immediately demonstrating what a wonderful doorstop it made" (ebd.).

folg einer Neuerung zum Zeitpunkt ihrer Entstehung nicht zuverlässig prognostiziert werden kann, denn woher soll man wissen, ob sich eine Innovation letztlich Bahn bricht oder lediglich als einmalige Skurrilität in der Geschichte wieder verschwindet? Beide Definitionsmerkmale von Innovation, das strukturell Neue und dessen tatsächliche Durchsetzung können nicht ex ante, sondern nur ex post erkannt werden (vgl. SCHUMPETER 1987: 184).

Man kann zwar aktuelle Planungen nicht abschließend als Innovationen bewerten, wohl aber ist es möglich, anhand von Indikatoren ihr Potenzial zur Innovation abzuschätzen:

- Kreative Problemdefinition: Die Kreativitätspsychologie stuft eine Leistung nicht dann als kreativ ein, wenn es sie noch nie zuvor gegeben hat, sondern wenn es sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen eigentlich *gar nicht hätte geben dürfen* (vgl. BODEN 1994: 76). Ein Beispiel wäre ein neues Gedicht. Die Leistung des Dichters ist nicht dann kreativ, wenn die Wortfolge bisher nicht aufgetreten ist, sondern ausschließlich dann, wenn gezeigt werden kann, dass beim Zustandekommen der Wortfolge nicht die gängigen Regeln des Reimens angewendet worden sind, sondern neue, bisher unbekannte Regeln. Übertragen auf das Feld der praktischen Kreativität von gesellschaftlichen Innovationen heißt dies, dass es gelingen muss, im Handeln eine zentrale neue Problemdefinition zu etablieren. Wenn diese benannt werden kann, dann sollte bei einer Neuerung zumindest das Potenzial zur Innovation vorhanden sein. Außerdem – das ist lediglich ein akademischer Vorteil, der aber dennoch nicht unerwähnt bleiben soll – wird die Klassifizierung "Innovation" damit hinterfragbar und kritisierbar.
- Widerstände: Innovation als "schöpferische Zerstörung" (SCHUMPETER) bedeutet, dass die Durchsetzung struktureller Neuerungen auf seiner Schattenseite immer auch eine "soziale Deklassierung" (SCHUMPETER 1964: 101) verursacht, indem sie bestehende Strukturen obsolet macht, und sie damit langfristig zerstört. Innovationen bedrohen immer auch vorhandene Interessen, sei es in Form von Investitionen in bestehende Strukturen oder in Form von Qualifikationen, die auf das Bestehende abgestimmt sind. Beides wird gegen seine Entwertung verteidigt. Bestehende Strukturen haben zudem den Trend, sich zu institutionalisieren, sie manifestieren sich in Regeln, Gesetzen und Routinen. Mit diesen geraten strukturelle Wandlungen sehr leicht ins Gehege.
- Sonderbedingungen: Innovationen müssen durchgesetzt werden. Sie kapitulieren nicht vor den sich aufbauenden Widerständen, sondern sie brechen oder umschiffen sie. Das bietet wiederum eine Chance, Innovationen auch aus der Perspektive des Zeitgenossen zu identifizieren. Innovationen lassen sich an Machtakten identifizieren, mit denen Widerstände gebrochen werden oder aber an besonderen äußeren Umständen, außergewöhnlichen Rahmenbedingungen, unter denen Widerständen ausgewichen werden kann oder sie gar trickreich für die eigenen Zwecke umgelenkt werden können.

2. Das Habitat-Projekt am Hannoveraner Kronsberg – Beispiel für eine soziale Innovation

Die drei Faktoren, durch die Innovationen gekennzeichnet sind, sollen am Beispiel des Habitat-Projektes (vgl. HANSEN 2001a; 2001b), das im Rahmen der Entwicklung eines neuen Stadtteils für Hannover entstanden ist, illustriert werden. Es handelt sich dabei um eine kleine Wohnanlage (93 WE), die auf dem Hannoveraner Kronsberg bis zum Jahr 2000 realisiert worden ist und die als dezentrales EXPO-Projekt auch der Weltöffentlichkeit im Rahmen der Weltausstellung EXPO 2000 präsentiert worden ist.

Inwiefern kann man bei diesem Wohnprojekt von einer Innovation sprechen?

Abb. 1: Ein Wohnblock des Habitat-Projekts am Hannoveraner Kronsberg



Foto: Hans-Norbert Mayer

2.1 Kreative Problemdefinition: Multikulturelle Nachbarschaft

Integration von Zuwanderern bedeutete in Europa bisher vor allem, dass sich Migranten in eine als homogen angesehene Aufnahmegesellschaft zu integrieren hatten. Stadtplanerisch galt es als ideal, Segregation von Migranten möglichst zu reduzieren, weil die Nähe zu Angehörigen ihrer eigenen Kultur ihre Integration in die aufnehmende Gesellschaft erschwere. Die Idee war, dass das Fremde in Stadtvierteln mit einer "guten" sozialen Mischung kaum auffällt. Ansonsten sichert ein urbaner Lebensstil, dass Fremde und Einheimische koexistieren können, "indem sie sich respektieren, aber sie wahren Distanz zueinander, müssen nicht miteinander kommunizieren" (HÄUßERMANN; SIEBEL 2001a: 134).

Der Anspruch des Habitat-Projekts beruht im Vergleich dazu im doppelten Sinne auf einer Neudefinition des Problems. Erstens ging es nicht allein darum, dass Migranten und Deutsche lediglich mehr oder weniger konfliktfrei nebeneinander leben sollten, vielmehr sollten beide Gruppen in sehr enger, nachbarschaftlicher Interaktion miteinander leben. Zweitens ging es nicht darum, die Integration zuwege zu bringen, indem das Fremde möglichst stark verdünnt wird und die Integrationsleistung allein den Fremden überlassen bleibt. Beim Habitat-Projekt wurde der Aspekt der Fremdheit positiv betont und bewusst ein Quartier mit einem hohen Ausländeranteil geschaffen, in dem sich Deutsche und Migranten beiderseits aufeinander zu bewegen sollten.

Durch diese neue Problemdefinition hat sich der Handlungsspielraum von Planung deutlich erweitert vom baulich-materiellen hin zum sozialen ("social engineering"). Multikultureller Austausch in einer Nachbarschaft stellt sich nicht allein durch räumliche Nähe her. Insofern genügt es auch nicht, lediglich die baulich-räumlichen Voraussetzungen für das Zustandekommen nachbarschaftlicher Interaktionen zu schaffen, etwa indem geeignete Bauformen gewählt, hochwertige halböffentliche Räume und attraktive Grünflächen gestaltet werden.

Abb. 2: Halböffentliche Räume mit viel Grün prägen das städtebauliche Erscheinungsbild



Foto: Hans-Norbert Mayer

Vielmehr muss bei dem Anspruch, so etwas wie soziale Nähe zwischen den Bewohnern unterschiedlicher kultureller Herkunft aktiv zu fördern, auch weitreichend in soziale Strukturen eingegriffen werden. Das ist bei Habitat umgesetzt worden. So ist die Bewohnerschaft gleichsam handverlesen worden. Erstens ist das Verhältnis von Deutschen zu Migranten auf zwei Drittel zu ein Drittel festgelegt worden, ein Mischungsverhältnis, das von beiden Gruppen als ideal angesehen wurde. Zweitens wurde mit dem Anspruch des multikulturellen Zusammenleben offensiv um Bewohner geworben. Nur Menschen, die sich positiv mit den Zielen des Projektes identifizieren, kamen als Bewohner in Frage. Drittens mussten alle Bewerber einen Fragebogen ausfüllen, der ihren Integrationswillen erfragte. Es konnten so die besonders integrationswilligen Bewerberfamilien ausgewählt werden, wobei aufgrund einer guten Nachfrage von vier Bewerberfamilien nur eine genommen werden konnte.

Daneben hat die Wohnungsbaugesellschaft auch noch soziale Infrastrukturen gefördert, die eine multikulturelle Nachbarschaft fördern und stützen. Sie hat Gemeinschaftsräume eingerichtet (als besonders kontaktfördernd erwies sich die gemeinsame Waschküche), die Bildung eines Mietervereins unterstützt und auch eine kommerzielle Infrastruktur der Siedlung in Form einer Pizzeria und eines Kiosks gefördert.

2.2 Widerstände gegen Innovation: Multikulturelle Konfliktherde

Auf vielen Ebenen lassen sich Widerstände gegen diese Vorgehensweise erwarten. Kulturelle Differenzen der Bewohner erschweren eine soziale Nähe zueinander, etwa durch kulturspezifisch unterschiedliche Tagesrhythmen. Traditionell gehen die meisten Konflikte innerhalb von Nachbarschaften um Lärm. Unterschiedliche Kulturen manifestieren sich auch in unterschiedlichen Anforderungen an das Bauen. Moslems achten z.B. darauf, dass die Toilette nicht nach Osten zeigt, weil man sich nicht in Richtung Mekka entblößen darf. Schließlich leben Migranten häufig in anderen Familienstrukturen als Deutsche (Mehrgenerationenfamilie, kinderreiche Familien). Es besteht ein Bedarf an Wohnungszuschnitten, die sich sonst nur schwer vermarkten lassen (z.B. 7-Zimmerwohnung). Beim Habitat-Projekt traten allerdings kaum Widerstände aus diesen

potenziellen Konfliktherden auf. Das lag aber nicht daran, dass das Projekt diese Widerstände mit seinen inhaltlichen Ansprüchen nicht herausgefordert hätte, vielmehr gelang es, diese Widerstände mithilfe besonderer Rahmenbedingungen zu umschiffen.

Abb. 3: Quartiersplatz als zentraler Treffpunkt mitsamt Kiosk und Pizzeria



Foto: Hans-Norbert Mayer

2.3 Sonderbedingungen: Habitat als Modellprojekt im Kontext der EXPO 2000 Hannover

Die Projektentwicklung war ganz wesentlich geprägt von Sonderbedingungen, von denen sich die meisten nur durch den Rahmen der Weltausstellung EXPO 2000 herstellen ließen. Bei der EXPO 2000 sollte die Zukunft nicht allein in Form praxisferner Ausstellungsstücke gezeigt werden, vielmehr bestand der Anspruch, der Welt "lebenstaugliche, d.h. in der Realität stehende Exponate" zu zeigen. Am Kronsberg sollte eine Modellsiedlung für das "Wohnen im 21. Jahrhundert" präsentiert werden (vgl. dazu IBERT; MAYER 2002). Bei diesem hoch ambitionierten Vorhaben sind kleinliche Einwände und die üblichen Bedenken gegen Neuerungen von vornherein diskreditiert. Das Besondere zu wollen, ist in einem solchen Kontext opportuner als lediglich Alltägliches anzustreben. So ist Habitat von der Wohnungsbaugesellschaft als Prestigeprojekt eingestuft und behandelt worden, das selbstverständlich mehr Aufmerksamkeit bekommt, größere Mühen einfordert und auch mehr kosten darf.

Darüber hinaus profitierte die Durchsetzung des Vorhabens von einer finanziellen Ausnahme-situation. Ein Teil der Wohnungen sind als EXPO-Wohnungen während der Weltausstellung durch Mitarbeiter der EXPO bewohnt worden. Dadurch konnten frühzeitig für 11 Monate Mieteinnahmen garantiert werden, die die Kalkulationen der Wohnungsbaugesellschaft stabilisiert haben dürften. Durch die EXPO konnten darüber hinaus noch zusätzliche Fördergelder von Land, EU und der EXPO GmbH (Habitat war ein registriertes dezentrales EXPO-Projekt) eingeworben werden. Mit diesen finanziellen Sonderbedingungen konnte der Standard der Wohnungen verbessert werden (Wettbewerb, hochwertiges Wohnumfeld, Gemeinschaftsräume) und zusätzliche Expertise bezahlt werden (vgl. SCHUBERT 1996), die das Gelingen des Projekts stark befördert haben.

Abb. 4: Architektur als Ausdrucksform für den außeralltäglichen Anspruch des Projekts



Foto: Hans-Norbert Mayer

Schließlich wurden Vorhaben am Kronsberg, um die Fertigstellung des neuen Stadtteils rechtzeitig bis zur Eröffnung der Weltausstellung zu gewährleisten, auch noch durch rechtliche Ausnahmenregelungen flankiert. Die Kronsberg-Siedlung wurde sehr weitgehend mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert, gleichzeitig aber hat die Stadt Hannover für den Erstbezug auf ihre Belegrechte verzichtet. Die Belegzeiten insgesamt sind reduziert und die Einkommensgrenzen über das gesetzlich sonst übliche Maß angehoben worden. Außerdem wurde den Wohnungsbaugesellschaften gestattet, Belegrechte aus der Siedlung mit Wohnungen aus ihrem Bestand auszutauschen. Diese Sonderregelungen wurden auch beim Habitat-Projekt in Anspruch genommen. So konnte die Förderung des sozialen Wohnungsbaus voll in Anspruch genommen werden, gleichzeitig konnte aber die Habitat-Siedlung beim Erstbezug völlig von den spezifischen sozialen Problemen der Klientel, die durch die Mittel eigentlich gefördert werden soll, entlastet werden. Mittel des sozialen Wohnungsbaus sind hier zugunsten der innovativen Idee "zweckentfremdet" worden.

3. Soziale Innovationen als 'böartige' Probleme

RITTEL (1992) hat den Begriff des 'böartigen Problems' entwickelt, um die Natur von Planungsproblemen zu spezifizieren. Je weiter sich planerisches Handeln von der Lösung rein wissenschaftlich-technischer Aufgaben wegbewegt in Richtung gesellschaftlicher Problemstellungen, desto wichtiger wird es, dass sich Planer bewusst werden, dass sich dabei auch die Art der Problemstellung, mit der sie es vorwiegend zu tun haben, qualitativ verändert. Während es die meisten Ingenieure mit abgrenzbaren, in ihrer Komplexität voll verstehbaren Aufgabenstellungen zu tun haben, haben gesellschaftliche Probleme einen systemischen Charakter, d.h. sie lassen sich nicht umfassend beschreiben oder verstehen und in ihnen sind Handlungen mit vielen nicht intendierten und nicht voraussehbaren Nebenwirkungen verquickt. Wenn Planung es nun mit Innovationen, noch dazu mit sozialen Innovationen zu tun bekommt, dann potenziert sich die Komplexität und die systemische Vernetzung ihres Gegenstandes noch einmal, so dass gerade diese Art von Problemstellungen als 'böartig' verstanden werden können. RITTEL illustriert, was

er mit 'böartigen' Planungsproblemen meint, indem er sie mit einer seiner Meinung nach 'zahmen' Problemstellung, dem Lösen einer Schachaufgabe kontrastiert (vgl. im folgenden RITTEL 1992: 43-47):

- Eine Schachaufgabe kann mit einigen Sätzen umfassend beschrieben werden. Bei böartigen Problemen ist das nicht möglich. Man kann das Problem nicht verstehen, ohne bereits auch Lösungen dafür entwickelt zu haben. Der Ausdruck "multikulturelle Nachbarschaft" benennt genauso die Problemstellung wie den Ausweg aus dem Problem. Das Verstehen des Problems ist bei böartigen Problemen mit ihrer Lösung identisch.
- Beim Schach sind die Handlungsoptionen durch Spielregeln eindeutig definiert, es ist klar, welche Züge erlaubt sind und welche nicht. Ganz anders bei böartigen Problemen. Dort gibt es keine Regeln, keine erschöpfende Liste erlaubter Operationen, alles ist erlaubt, alles letztlich ein Frage der Grundsätze und der Phantasie. Das Übertreten von Regeln ist der Innovation inhärent. Die Zielsetzung einer multikulturellen Nachbarschaft ist ja gerade der Versuch, es einmal anders zu machen als bisher üblich.
- Die Grundentscheidung zur Lösung böartiger Probleme beruht auf einer "deontischen Prämisse". Die Option des multikulturellen Zusammenlebens ist keineswegs alternativlos, noch weniger ist sie als identifikationsfähiges Leitbild unumstritten. In der kontroversen Debatte um die "multikulturelle Gesellschaft" wird das Wort "multikulturell" von vielen eher als Schreckgespenst denn als positive Vision benutzt. Bei böartigen Problemen muss man sich für einen Weg entscheiden, die Entscheidungsgrundlage ist aber letztendlich weltanschaulich und damit hoch angreifbar.
- Beim Schach ist eindeutig, wann ein Problem erfolgreich gelöst wurde (Schachmatt). Bei böartigen Problemen lässt sich dagegen der Zeitpunkt einer Evaluation nicht festlegen. Es gibt keine abschließende Lösung, kein eindeutiges "richtig" und "falsch" und kein Optimum.
- Beim Schach kann eine Variante ausprobiert werden, und wenn sie keinen Erfolg zeitigt, dann kann man unbeschadet zum Ausgangspunkt zurückkehren und es erneut probieren. Die Lösung eines böartigen Problems hingegen ist eine "One-Shot-Operation", d.h. es zählt jeder Versuch und jeder Versuch ist konsequenziell. Man kann Habitat nicht einfach wieder abreißen, wenn der Erfolg sich nicht wie gewünscht einstellt. Die Beseitigung eines missglückten Versuchs ist ihrerseits wieder ein böartiges Problem. Soziale Innovationen sind besonders 'böartig', weil sie die Unsicherheit des Experiments mit einer "One-Shot-Operation" verquicken.
- Bei der Lösung eines böartigen Problems hat der Planer – anders als beim Schachspielen – kein Recht auf Irrtum, denn andere müssen die Konsequenzen seiner Fehler ausbaden. Im Falle des Habitat-Projektes betreffen die Konsequenzen planerischer Irrtümer vor allem das private Rückzugsgebiet der Bewohner, ihre Wohnungen. Die Privatsphäre gilt nicht umsonst als besonders schützenswert, denn sie ist so etwas wie ein letztes Rückzugsgebiet des Individuums vor gesellschaftlichen Ansprüchen und dem Zugriff des Staates. Soziale Innovationen sind auch deshalb besonders 'böartig', weil aus sozialer Verantwortung eigentlich nicht experimentiert werden dürfte (vgl. dazu auch FUHRICH 1993).

4. Planerische Auswege

Es gibt drei planerische Auswege, um mit der „Bösartigkeit“ der Problemstellung umzugehen; allerdings ziehen alle diese Auswege wiederum Folgeprobleme nach sich:

4.1 Kleine Modellprojekte

Innovationsvorhaben konzentrieren sich auf kleine, deutlich abgegrenzte Ausschnitte der Realität. Die Rationalität dieses Vorgehens liegt darin, dass nicht das Risiko des Scheiterns minimiert wird, denn in gleichem Maße würde sich auch die Chance verkleinern, Innovationen zu entdecken, sondern dass die Konsequenzen eines möglichen Scheiterns eingegrenzt werden. Das ist bei Habitat auch geschehen. Man hat ein Projekt mit fester Laufzeit, eingegrenztem Budget, das sich nur auf die Veränderung eines kleinen und abgegrenzten Raumausschnitts konzentriert – und damit ist auch weitgehend der potenzielle Schaden eines möglichen Irrtums eingegrenzt. Das Problem an diesem Vorgehen ist, dass hohe Modellkosten entstehen, mit denen aber nur ein einmaliger Sonderfall realisiert werden kann. Die sich anschließenden Fragen, was mit den entstandenen Qualitäten passiert, wenn das Projekt abgeschlossen ist und die Sonderbedingungen auslaufen, und wie die gesellschaftliche Verbreitung der entwickelten Ideen organisiert werden könnte, werden ausgeblendet.

4.2 Freiwillige Teilnahme am sozialen Experiment

Der zweite Ausweg besteht darin, die angestrebte Innovation niemandem aufzudrängen. Experimente werden nur mit Akteuren durchgeführt, die ein Interesse an einer neuen Lösung haben und die sich freiwillig auf das Experiment einlassen wollen. Bei Habitat wurden nur diejenigen angesprochen, die den Anspruch multikulturellen Zusammenlebens schon vorher einlösen wollten. Die Gefahr dabei ist, dass letztlich keine Innovationen geschaffen werden. Überzeugt werden können so nur die ohnehin bereits Überzeugten. Es werden keine Deutungsmuster verändert, keine Vorurteile abgebaut. Auch fördert diese Vorgehensweise die Tendenz, das eigentliche Problem durch die Sonderbedingungen von vornherein auszuschließen. Es geht ja in der Praxis nicht darum, dass die integrationswilligsten Teile der jeweiligen Gruppen zusammen leben müssen. Die Integrationsleistung muss ja häufig von denen vollbracht werden, die dazu am wenigsten in der Lage sind, also die arbeitslosen Deutschen, die selber über einen nur geringen Wohnkomfort verfügen, die ihren Status durch Zuwanderer eher gefährdet als bereichert sehen. Das Projekt droht – überspitzt formuliert – ein Modell für ein Problem zu werden, das sich in der Praxis gar nicht stellt.

4.3 Partizipation

Die Böartigkeit von Problemstellungen stellt die Expertenposition des Planers in Frage. Warum also nicht diejenigen zu Experten machen, die das Problem am besten kennen sollten, die unmittelbar Betroffenen – also weitgehende Bewohnerbeteiligung an allen planerischen Entscheidungen? Bei Innovationsvorhaben besteht ein Folgeproblem sehr weitreichender Partizipation allerdings darin, dass der innovative Anspruchs dadurch leicht nivelliert wird. Wenn Planung alles genau so macht, wie die Bewohner es sich wünschen, dann läuft sie Gefahr, letztlich die Erfüllung von Alltagswünschen über den zusätzlichen Aufwand eines Modellvorhabens zu subventionieren.

5. Plädoyer für ein Vorgehen in Projektreihen

Die Böartigkeit sozialer Innovation kann nicht hintergangen werden. Wenn man es versucht, dann tritt sie in anderer Form oder an anderer Stelle wieder neu auf, durch eine stark begrenzte inhaltliche und gesellschaftliche Reichweite der Innovation oder durch das Verfehlen der eigentlichen Problematik. Ist die Praxis damit verurteilt, sich auf die eine oder andere Art in die Paradoxien böartiger Probleme zu verstricken?

Wenn Planung im Falle sozialer Innovationen im Bewusstsein der Böartigkeit der Aufgabe handelt, dann heißt das zwar, dass sie sich eingestehen muss, keine Patentrezepte zu besitzen und keine Ideallösung erreichen zu können. Aber immerhin wäre dann das Erstaunen auch nicht so groß, wenn Probleme auftreten. Eine solche Haltung eröffnete die Chance, so etwas wie einen „goldenen Mittelweg“ zwischen allen aufgezeigten Auswegen zu finden. Ein solcher Mittelweg könnte ein Vorgehen in Projektreihen sein. Zu Beginn einer Projektreihe müsste in der Tat ein besonders ambitioniertes Modellprojekt wie Habitat stehen, in dem höhere Investitionen in Sonderbedingungen getätigt werden können, die ein Abfedern der hohen Modellrisiken erlauben und Spielraum für andersartige Lösungen eröffnen. Ein rationaler Umgang mit Böartigkeit müsste aber danach die Möglichkeiten bieten, in einer Vielzahl von Folgeprojekten schrittweise ähnliche Ansprüche unter weniger außeralltäglichen Bedingungen durchzusetzen. Auf diese Weise würde man sich an das eigentliche Problem herantasten und auch Neuerungen in quantitativ relevantem Maß umsetzen. In Folgeprojekten könnten sich zudem weitere Lernprozesse anschließen, aus vorangegangenen Fehlern könnte gelernt werden, so dass sich die Innovation schrittweise auch inhaltlich weiterentwickeln könnte. Ein solches Vorgehen über eine ganze Kette von Projekten böte die Chance, dass nicht nur einmalig eine sozialromantische Vision Wirklichkeit wird, sondern dass sich tatsächlich auch eine gesellschaftlich wirksame Innovation entwickeln kann.

Literatur

- BODEN, M. A. (1994): What is creativity? In: dies. (Hrsg.): Dimensions of creativity. Boston: MIT, S. 75-117.
- FUHRICH, M. (1993): Innovation durch Modellvorhaben? Chancen, Grenzen und Methoden des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt). In: BRECH, J. (Hrsg.): Neue Wege der Planungskultur. Orientierungen in der Zeit des Umbruchs. Wohnbund. Darmstadt: VWP, S. 315-321.
- HANSEN, P. (2001a): Planen, bauen und verwalten für eine multikulturelle Gesellschaft. Das Habitat Projekt am Kronsberg Hannover. In: SCHADER STIFTUNG (Hrsg.): wohn:wandel. Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens. Darmstadt, S. 252-262.
- HANSEN, P. (2001b): Zusammen und besser wohnen – das Modell-Projekt „Habitat“ am Kronsberg in Hannover. In: wohnbund Informationen 1/2001, S. 7-8.
- HÄUBERMANN, H.; SIEBEL, W. (2001a): Multikulturelle Stadtpolitik: Segregation und Integration. In: GESTRING, N.; GLASAUER, H.; HANNEMANN, C.; PETROWSKY, W.; POHLAN, J. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2001. Schwerpunkt: Einwanderungsstadt. Opladen, S. 133-136.
- HÄUBERMANN, H.; SIEBEL, W. (2001b): Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin/Oldenburg, März 2001.
- IBERT, O. (2003): Innovationsorientierte Planung. Verfahren und Strategien zur Organisation von Innovationen. Stadt, Raum und Gesellschaft Band 19. Opladen.
- IBERT, O.; MAYER, H.-N. (2002): Innovation im Kontext der Weltausstellung EXPO 2000. Der neue Stadtteil Hannover Kronsberg. In: MÜLLER, H.; SELLE, K. (Hrsg.) 2002: EXPOst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. Hannover, Aachen und Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 297-308.
- IBERT, O.; MAYER, H.-N.; SIEBEL, W. (2002): Die Organisation von Innovationen – neue Formen der Stadt- und Regionalplanung. Ein Vergleich von EXPO 2000 Hannover und Internationaler Bauausstellung Emscher Park. Abschlussbericht des DFG-Forschungsprojekts. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- JOHNSON, S. (1997): Interface Culture. How New Technology Transforms the Way We Create and Communicate. San Francisco: HarperEdge.
- KRONAUER, M. (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt u.a.
- RITTEL, H. W. (1992): Planen – Entwerfen – Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik: Herausgegeben von Wolf D. Reuter. Stuttgart, Berlin, Köln.
- SCHUBERT, H. J. (1996): Anforderungen von Migranten an Wohnungen und Gewerbestandorte – Marktstudie für das Projekt „Internationales Wohnen und Gewerbe am Kronsberg“. Hannover: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (IES-Bericht 203.96).
- SCHUMPETER, J. A. (1964): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Berlin.
- SCHUMPETER, J. A. (1987): Beiträge zur Sozioökonomik. Hrsg., übersetzt und eingeleitet von Stefan Böhm. Wien, Köln, Graz.

3 Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

SIMONE STRÄHLE, KATRIN WOLTER

Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

Zwischen Willen und Ohnmacht – ein Prolog

Die Aktualität der Thematik bzw. Problematik ist unumstritten, die Wahrnehmung in der Politik und Öffentlichkeit geht eher langsam vonstatten, der politische und planerische Handlungswille ist nur sektoral bzw. partiell vorhanden, die Fragen, die sich für die Stadt-, Regional- und Landesplanung auftun, bleiben noch oft ohne Antwort.

Zwischenzeitlich liegen zahlreiche Forschungsergebnisse vor, die sich mit den Determinanten und den Folgen der Abwanderung und der demographischen Schrumpfung beschäftigen. Mit „Modellprojekten“ des Bundes, wie z.B. dem Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Stadt 2030, wurden große „Experimentierfelder“ geschaffen, die nach Problemlösungen vor Ort, Handlungsstrategien und „neuen Planungsinstrumenten“ suchen.

Aber werden die Erkenntnisse und Ergebnisse „rechtzeitig“ in die formalen langfristig orientierten Planwerke wie Flächennutzungspläne, Regionalpläne sowie Landesentwicklungsprogramme einfließen können? Betrachtet man die Länge der Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren, die unterschiedlich gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch besetzten Gremien und Ausschüsse, die solch ein flächendeckendes Planwerk durchlaufen muss, bevor es beschlossen wird, ist eine gewisse Skepsis angebracht. Sieht man den Umsetzungsprozess im Zusammenhang mit den notwendigen Gesetzesnovellierungen, der notwendigen Abkehr von Ressortdenken und einer Neuorientierung der Förderpolitik, insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Regionalentwicklung und Städtebau, werden die Bedenken noch verstärkt.

Wahrscheinlich ist die Wahrnehmung der Abhängigkeit der räumlichen Planung von gesamtgesellschaftlichen Prozessen noch nie so stark gewesen. Es mehren sich die Stimmen, nicht nur seitens der raumwissenschaftlichen Forschung, die Folgen der Migration und der demographischen Schrumpfung als eine Gemeinschaftsaufgabe zu sehen und anzugehen.

Obwohl Erfahrungen mit dieser Problematik und ihren Folgen, regional begrenzt und i.d.R. wirtschaftsstrukturell bedingt, seit vielen Jahren sowohl in der Bundesrepublik wie international bereits gemacht wurden/werden, ist erst mit den sichtbaren nahezu flächendeckenden Folgen in den neuen Bundesländern ein „Tagesthema“ daraus geworden.

Dennoch muss bei einem Blick in aktuelle oder gegenwärtig in Fortschreibung befindliche formale Planwerke auch in hiervon betroffenen Ländern und Regionen festgestellt werden, dass schrumpfungsorientierte Handlungsstrategien und Planungsansätze die Ausnahme bilden. Werden im Leitbild noch die Folgen der demographischen Schrumpfung thematisiert, bleiben Grundsatz- und Zielaussagen entwicklungs- und angebotsorientiert.

Dies resultiert auch aus einer gewissen „instrumentellen“ Ohnmacht bzw. einem Mangel an geeigneten und ausdifferenzierten Anpassungs- und Rückbaustrategien für die Stadt-, Regional- und Landesplanung. Hierfür können aber nicht allein die „Planungsträger“ in die Verantwortung genommen werden. Da es sich um einen mehrdimensionalen Prozess handelt, der durch mehrere Determinanten negativ beeinflusst wird, sind zur Findung und Umsetzung geeigneter Hand-

lungsansätze die Verantwortlichen und Handelnden aus den Bereichen der Planung, Wirtschaft und Politik gleichermaßen und gemeinsam gefordert.

Dass gegenwärtig dennoch viel Bewegung in die Wahrnehmung und Bewältigung der Folgen des vielschichtigen Schrumpfungsprozesses gekommen ist, zeigen die zahlreichen aktuell in Aufstellung oder Fortschreibung befindlichen „Umbau(Entwicklungs-)konzepte“, insbesondere auf kommunaler Ebene und vereinzelt auch auf regionaler Ebene.

Die Beiträge im Rahmen der Arbeitsgruppe 3 stellen Eckpunkte dieser Wahrnehmung dar, zeigen mögliche Handlungsansätze auf, spiegeln aktive und passive Reaktionen der Regionen und Städte wider, lassen aber auch nach wie vor viele Fragen offen.

Wesentliche inhaltliche Aspekte und immer wiederkehrende Aussagen der Impulsvorträge lassen sich mit den folgenden Äußerungen umschreiben:

- Regional sehr unterschiedliche Wahrnehmung des demographischen Schrumpfungsprozesses und der Abwanderung (insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland).
- Die Sensibilisierung für die Thematik in der Öffentlichkeit und der Politik ist noch nicht ausreichend, insbesondere die von Um- und Rückbauentscheidungen betroffenen Bürger/Einwohner werden noch zu wenig in die Erarbeitung und Diskussion der „Rück- und Umbaukonzepte“ einbezogen.
- Die Ausweisung von Bauland wird nach wie vor als wichtiges Instrument zur Vermeidung der Abwanderung bzw. zur Schaffung von Zuwanderung genutzt.
- Aktive Handlungsansätze kommen teilweise einem unmoralischen Konkurrenzkampf um Einwohner gleich.
- Passive Handlungsansätze verbreiten nur Resignation, da ihre Hauptbotschaft lautet „Findet euch damit ab!“
- Kommunikation, Kooperation und Konzentration erweisen sich als strategische Handlungsansätze, um zu Anpassungs- und Rückbauentscheidungen zu kommen.

Fragen, die immer wieder im Rahmen der Beiträge und der Diskussion auftauchen:

- Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten lassen sich im Schrumpfen unter ost- und westdeutschen Rahmenbedingungen feststellen?
- Gibt es Unterschiede zwischen Schrumpfung im städtischen und im ländlichen Raum und führt Schrumpfung zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten?
- Stehen die Schrumpfräume durch die Abnahme von Gestaltungsspielräumen bereits als Verlierer der räumlichen Gesamtentwicklung fest? Oder aber muss Schrumpfung als Chance für eine zukunftsfähige Entwicklung von Siedlungs- und Freiraumstrukturen gesehen werden?
- Welchen Charakter muss die räumliche Planung haben – klassisch vorausschauend? Welche Instrumente werden gebraucht? Gewinnen die sogenannten informellen Instrumente mehr an Bedeutung oder werden bessere formale Steuerungsinstrumente gebraucht – was macht die Mischung aus? Welche Kompetenzen und Aufgaben kann die Stadt- und Regionalplanung übernehmen oder können sie lediglich einen Selbstfindungsprozess begleiten?

Die Essenz aus den Beiträgen und der Diskussion

Demographische Schrumpfung

Nicht nur in Deutschland, auch in den europäischen Nachbarstaaten, insbesondere in den potenziellen Beitrittsländern, gehen die Geburtenraten zurück und befinden sich durchschnittlich auf bundesdeutschem Niveau. D.h. insbesondere im Hinblick auf die EU-Osterweiterung kann nicht

mit einem Zuwanderungsstrom gerechnet werden, der die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung hierzulande ausgleicht. Dennoch können die wachstumsstarken Zentren insbesondere im Westen Deutschlands mit Zuwanderung rechnen (siehe Beitrag DAHM, vgl. u.a. Beitrag FLÖTHMANN in diesem Band).

Hat der Westen demzufolge eine größere Chance, sich darauf einzustellen? Kann der Westen vom Osten lernen und die noch zu „entwickelnde Anpassungs- und Rückbaustrategie“ übernehmen?

Vielleicht hat der Westen eine größere Chance, sich darauf einzustellen, da die rückläufige natürliche Bevölkerungsentwicklung bereits ein Trend ist, der in den 70er Jahren eingesetzt hat und nur durch die Wende und den Zuzug vieler junger Arbeitskräfte und Familien in die Arbeitsplatzzentren in Westdeutschland abgefedert wurde. Betrachtet man einzelne Teilräume/-regionen genauer, kommt es auch in wachsenden Regionen, wie z.B. in Süddeutschland, zu klar rückläufigen Tendenzen. Trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen wird die Dynamik des demographischen Schrumpfens im Osten nicht erreicht, da sich im Westen der Prozess nur in einigen altindustriell geprägten Regionen gleichzeitig durch hohe Abwanderungsquoten kennzeichnet. Andererseits gibt es auch in den ostdeutschen Ländern Stadtregionen, die nach Jahren des Rückgangs und der Stagnation wieder langsam anfangen zu wachsen.

Inwieweit der Westen vom Osten lernen könnte, lässt sich vom gegenwärtigen Erkenntnisstand ausgehend nicht abschließend beantworten. Leider lehrt uns die Erfahrung, dass i.d.R. erst reagiert wird, wenn die Folgen nicht mehr zu übersehen sind.

Abwanderung

Die Abwanderung ist gegenwärtig von starken regionalen Unterschieden in West- wie auch in Ostdeutschland geprägt, dennoch lassen sich einige Trends ausmachen. Den Haupttrend bildet die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen oder Regionen mit einem wenig differenzierten Arbeitsplatzangebot in Richtung der Arbeitsplatzzentren, dies trifft für Ost- wie für Westdeutschland gleichermaßen zu.

Die Hauptgruppen der Abwandernden bilden die Ausbildungs(-platz)suchenden bis 25 und die Arbeitsplatzsuchenden zwischen 25 und 40 Jahren. Für die Abwanderungsräume bedeutet dies eine Überalterung der Bevölkerung und einen mittelfristig entstehenden Mangel an qualifizierten jungen Arbeitskräften.

Nebentrends der Abwanderung sind Stadt-Umland-Wanderungen in den Arbeitsplatzzentren sowie die Abwanderung von über 65-Jährigen in attraktive Landschaftsräume (siehe Beitrag DAHM, vgl. u.a. Beitrag FLÖTHMANN in diesem Band).

Während die Abwanderungsmotive im Westen der Republik ein differenziertes und vielschichtiges Muster ergeben, gibt es im Osten, plakativ gesagt, nur ein Motiv - einen Arbeitsplatz. - Dies zählt zwar im Westen auch zu den Hauptmotiven, hier spielen aber auch der Verdienst und die Aufstiegsmöglichkeiten eine Rolle; Abwanderung wird u.a. aber auch bestimmt durch den Kultur- und Freizeitwert einer Region sowie die topographischen und gesundheitlichen Rahmenbedingungen.

Die Folgen der beiden Prozesse auf die Siedlungs- und Stadt- und Infrastruktur

Je nach Intensität der Phänomene - demographische Schrumpfung und Abwanderung - ist die Stadt- und Siedlungsstruktur gekennzeichnet vom Leerstand einzelner Gebäude in Stadtteilen und Ortschaften bis hin zu überwiegendem Leerstand in ganzen Stadtteilen oder Ortschaften. Im Osten ist der ganze Prozess dynamischer und sichtbarer, im Westen schleichender (siehe Beitrag BEIER und Beitrag SCHWARTZE, vgl. u.a. Beitrag SIEDENTOP in diesem Band).

Bei anhaltender rückläufiger Tendenz kommt es zu Problemen mit der Tragfähigkeit und Wirtschaftlichkeit vieler sozialer und technischer Infrastruktureinrichtungen und -leistungen, die Folgen sind Versorgungsdefizite und steigende Unterhaltungskosten.

Dennoch kommt es in Teilräumen mit punktuell bzw. regionalem Wachstum zu weiter steigendem Flächenverbrauch, insbesondere im Einzugsbereich von Arbeitsplatzzentren.

Zwar kumulieren die Problemgebiete und -felder im Osten (Umwelt/Arbeitsplätze/periphere Lage/...), aber auch im Westen gibt es insbesondere in Regionen, die durch die Montanindustrie, Schiffbau sowie Textil- und Porzellanindustrie geprägt sind, starke Schrumpfungerscheinungen. So wird z.B. das Ruhrgebiet geprägt von einer hohen Arbeitslosigkeit, von Stadtquartieren, die ebenfalls einen Leerstand von 30 % aufweisen, von riesigen Flächenareale altindustrieller und montaner Prägung, die zu zwei Drittel sich selbst überlassen werden.

Im Osten kommen zwei Siedlungsstrukturen bzw. Stadttypen hinzu, die es im Westen in dieser extremen Form nicht gibt; dies sind einerseits die peripheren ländlichen Räume mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern, in Brandenburg und teilweise auch in Sachsen, andererseits die so genannten DDR-Entwicklungsstädte – weitestgehend „künstlich“ geschaffene Städte i.V.m. großen Kombinat; sie liegen überwiegend im ländlichen Raum oder an bzw. in der Nähe der heutigen EU-Außengrenzen. Hier existieren teilweise nur noch Siedlungseinseln und/oder eine Reststadt, es gibt oft kaum eine bzw. keine Möglichkeit der Konzentration oder Steuerung mehr (siehe Beitrag SCHWARTZE, vgl. u.a. Beitrag ZIMMERMANN in diesem Band).

Erst bei näherer Betrachtung der Folgen des Schrumpfungsprozesses auf die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen und Stadttypen wird deutlich, dass in Abhängigkeit von der unterschiedlichen Intensität des Schrumpfungsprozesses, der historischen Entwicklung und den aufgetretenen bzw. auftretenden Strukturdefiziten und Entwicklungsproblemen eine jeweils angepasste Mischung aus Rück-, Umbau- und Entwicklungsstrategien gefordert ist.

Planerischer Umgang – Handlungsfelder und -ansätze auf kommunaler und regionaler Ebene

Die Schwierigkeiten bzw. die besondere Herausforderung für die räumliche Planung besteht zum einen in der regional teilweise sehr unterschiedlichen Intensität des Prozesses und andererseits in der Tatsache, dass jeder Siedlungs- bzw. Stadttyp anders ist und aus gleichen Rückgangsquoten nicht auf gleiche Handlungsansätze geschlossen werden kann. Erschwerend kommt die geringe Akzeptanz der Problematik in der Politik und Öffentlichkeit hinzu.

Die Beiträge der AG 3 und die Diskussion haben mehrere Handlungsfelder aufgezeigt, auf die die räumliche Planung mittel- und unmittelbar Einfluss nimmt bzw. nehmen kann. Die im Folgenden skizzierten Handlungsfelder beinhalten Vorschläge und Anregungen, die in Abhängigkeit von den jeweiligen Einflussmöglichkeiten der räumlichen Planung von generellen An- und Aufforderungen über das Erkennen und Akzeptieren der Konsequenzen und Folgen demographischer Schrumpfung und Abwanderung bis hin zu ersten konkreten Handlungsansätzen reichen.

Handlungsfeld Abwanderung

Ein Handlungsansatz besteht darin, Abwanderung zu minimieren; hier sind aktive Ansätze gefordert, die die Abwanderungsmotive näher betrachten, strategische Handlungsfelder aufdecken, die Zielgruppen typisieren und zielgruppenorientiert die Faktoren abmildern, die zur Abwanderung führen, und die Gunstfaktoren, die zum Bleiben bzw. sogar zu Zuwanderung führen, stärken (siehe Beitrag MATERN in diesem Band).

Gefragt sind Handlungsstrategien und Maßnahmen, die neben dem Erhalt und der Entwicklung eines vielfältigen und differenzierten Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebots die Wohn- und Lebensqualität zukunftsfähig gestalten.

Hier sind zunächst Entscheidungen auf bundes- und landespolitischer Ebene gefordert, z.B. müssten Förderprogramme und Instrumente insbesondere der Ressorts Wirtschaft, Bildung und des Bauwesens müssten besser aufeinander abgestimmt und den gegenwärtig Rahmenbedingungen angepasst werden. Neben der Schwierigkeit, Ressortdenken zu überwinden, kommt für die politisch Verantwortlichen und Handelnden die Herausforderung hinzu, wie mit der Verschärfung der Konkurrenz zwischen den Regionen und den Städten innerhalb einer Region, die durch aktive Handlungsansätzen ausgelöst wird, „öffentlich“ umgegangen werden soll.

Handlungsfeld Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Ein wichtiges Handlungsfeld ist die Sensibilisierung der Akteure, vom einzelnen Bürger über den Politiker bis hin zum Unternehmer. Die öffentliche Diskussion bzw. Nicht-Diskussion zeigt, dass das Thema Schrumpfung und seine Folgen und Konsequenzen noch nicht bei der Mehrheit der Betroffenen und Akteure angekommen ist. Es muss ein Kommunikationsprozess in Gang gesetzt werden, der die Wahrnehmung der veränderten Rahmenbedingungen, die den Schrumpfungsprozess auslösen, befördert.

Schrumpfung muss dabei nicht nur als mehrstufiger Prozess betrachtet werden, sondern auch als sich selbst verstärkender Prozess, der die Fülle an Problemräumen anwachsen lässt und aufgrund der immer knapper werdenden Mittel eine starke Tendenz zur Konzentration hat (siehe Beiträge BEIER und SCHWARTZE in diesem Band).

Handlungsfeld Kooperation und Konzentration

Ein wichtige Handlungsmaxime könnte lauten: Kooperation stärken und Konkurrenz abbauen. Fiskalische, wie teilweise bereits politische Zielstellungen orientieren zunehmend auf Konzentrationsprozesse. Um das Konkurrenzdenken und die Egoismen zwischen Städten oder zwischen Städten und ihrem Umland abzubauen, müssen die Planungs- und Entscheidungsprozesse transparenter gemacht werden, das Positive einer Kooperation und Konzentration muss vermittelt werden (siehe Beiträge BEIER, MARTERN und SCHWARTZE in diesem Band).

Handlungsfeld Stadtumbau

Im Rahmen des Stadtumbaus-Ost/West entwickeln die „Programm-Städte“ Visionen für eine zukunftsfähige Stadtstruktur. Die Strategieansätze reichen von Abriss, Rückbau bis zu Wiedernutzung, Sanierung und Renaturierung; im Ergebnis verschwinden Einzelobjekte, Industrieanlagen, Wohnhäuser, -blöcke und Straßen (siehe Beiträge BEIER und SCHWARTZE in diesem Band).

Ob die in den zahlreichen „Rück- und Umbaukonzepten“ aufgezeigten Lösungen letztlich die richtigen Entscheidungen beinhalten, wagt heute kaum jemand mit absoluter Sicherheit zu bejahen. In diesem Zusammenhang sollte hinterfragt werden, inwieweit die teilweise sehr „grünen Umbaukonzepte“ das Städtische, Kompakte noch weiter aushöhlen und die Wirtschaftlichkeit und Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastrukturen noch weiter verschärfen werden.

Für die Weiterentwicklung der Stadtumbau-Konzepte wäre es wichtig, stärker über die Stadtgrenze hinaus zu denken und regional/interkommunal zu kooperieren; z.B. könnten Alternativen für den Rückbau der sozialen Infrastruktur in interkommunaler Abstimmung gesucht werden (erste Erkenntnisse könnte hier das gegenwärtig laufende MORO-Projekt „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Räume mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ liefern).

Ebenfalls stärker zu thematisieren ist die Frage, welche Chancen der Rückbau von Siedlungsflächen bzw. die abnehmende Inanspruchnahme neuer Flächen für die Grün- und Freiraumentwicklung hat. Gegenwärtig wird diese Thematik, wenn überhaupt, nur punktuell meist bezogen auf innerstädtische „Grünflächen“ behandelt. (siehe Beitrag MARGRAF in diesem Band).

Handlungsfeld Politik und Gesetze

Die Politik muss stärker in die Verantwortung genommen werden und ist gefordert, die Förder- und Steuerpolitik den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei ist dem Humankapital als Standortfaktor mehr Gewicht beizumessen, die Qualifikations- und Altersstruktur ist als Determinante für weitere Handlungsstrategien heranzuziehen.

Entsprechend den Veränderungen in der Förder- und Steuerpolitik sind Novellierungen von Gesetzen und Änderungen von Verordnungen und Richtlinien notwendig. Zur Disposition stehen u.a. der Grundsatz zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen, die Neustrukturierung des kommunalen Finanzausgleiches, die Weiterentwicklung der Grundstückspreisbindung zu einer -preisbildung sowie der Bestandssicherung zur -entwicklung, die Eigenheimzulage sowie die Pendlerpauschale, das Altschuldengesetz sowie die Einführung der „Wertungskündigung“ im Mietrecht.

Handlungsfeld Programme, Konzepte, Instrumente

Dieses Handlungsfeld ist gegenwärtig einerseits geprägt durch zahlreiche modellhafte und punktuellen Ansätze mittels derer versucht wird, regionale und kommunale Rück- und Umbaustrategien zu formulieren, Konzepte zur Umsetzung zu entwickeln und nach geeigneten Instrumenten zu suchen. Andererseits wird in Ost wie West mit den vorhandenen, über Jahrzehnte etablierten entwicklungs- und angebotsorientierten Handlungsansätzen gearbeitet. Aber auch die meisten der gegenwärtig existenten Lösungsansätze zum Um- und Rückbau von Siedlungs- und Stadtstrukturen bedienen sich überwiegend vorhandener Konzepte und Instrumente. Diesbezüglich wird die Abhängigkeit dieses Handlungsfeldes von Impulsen und Entscheidungen der vorangegangenen Handlungsfelder deutlich.

Unabhängig hiervon bleibt zu fragen: Was sind die besonderen Herausforderungen, die den planerischen Umgang bzw. das planerische Handeln kennzeichnen werden?

Eine Herausforderung wird sein, die vorhandenen angebots- und entwicklungsorientierten Planungsstrategien/-instrumente mit Anpassungs- und Rückbaustrategien/-instrumenten zu kombinieren.

Eine weitere wird darin liegen, das richtige Maß zu finden zwischen der Schaffung von Angebot durch die Entwicklung neuer Flächen und dem aktiven Rückbau, der behutsamen Sanierung und Wiedernutzung von Gebäuden und Flächen bis hin zum Liegenlassen und Ausblenden von verlassenen Orten.

Interessant wird bleiben, ob die Folgen der demographischen Schrumpfung und Abwanderung zukünftig auch in letzter Konsequenz diskutiert und angegangen werden. Extreme könnten dabei sein, sich der Philosophie der IBA Emscherpark anzuschließen und die „Ästhetik des Übergangs“ zum Programm zu machen, aber auch Maßnahmen wie ein „Gemeindeumzugsmanagement“ zu diskutieren und, vergleichbar mit den notwendigen Umsiedlungen in Folge des Braunkohletagebaus oder des Talsperrenbaus, Einwohner „nicht überlebensfähiger Gemeinden“ in u.a. leerstehende Wohnungen „überlebensfähiger Gemeinden“ umzusiedeln.

MARKUS BEIER

Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung¹

Gliederung

1. Problemstellung
2. Abwanderung und demographische Schrumpfung – Konsequenzen für die Planung und Regionalentwicklung
3. Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen: Das Beispiel „Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“
 - 3.1 Eine „schrumpfende Region mit Tradition“
 - 3.2 Gemeinsam gegen den Abwärtstrend
 - 3.3 Beispiele zum Umgang mit Schrumpfung
 - 3.3.1 Schulinfrastruktur
 - 3.3.2 Wohnungsleerstand
4. Schlussfolgerungen

Literatur

1. Problemstellung

Die öffentliche Debatte steht zunehmend im Zeichen einer „schrumpfenden“ und alternden Gesellschaft. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene prägt die anhaltende Diskussion um die Reform der sozialen Sicherungssysteme das tägliche Bild in den Medien. Aber auch in ihrem unmittelbaren physischen Umfeld werden die Folgen der „Schrumpfung“ für die Menschen zusehends sichtbar und erlebbar, sei es durch die Schließung sozialer Infrastruktureinrichtungen oder durch den zunehmenden Leerstand an Wohnungen.

Die Situation in den (ostdeutschen) Städten, und dort insbesondere die des Wohnungsmarktes, prägt daher auch die wissenschaftliche und planerische Auseinandersetzung mit dem Thema. Dies ist insofern verständlich, sind doch die Städte die wirtschaftlichen und Bevölkerungsschwerpunkte des Landes, in denen sich gesellschaftliche Trends in der Regel zuerst niederschlagen. Darüber hinaus haben Initiativen wie die Wettbewerbe Stadtumbau „Ost“ und „West“ ebenfalls zu dieser Fokussierung beigetragen.² Trotz dieser momentanen Schwerpunktsetzung müssen langfristig die ländlichen, insbesondere peripher gelegenen Räume als die eigentlichen Verlierer der sich abspielenden Entwicklungen angesehen werden. Denn einerseits werden sich die Konzentrationsprozesse auf die großen Stadtregionen fortsetzen, andererseits hält die Abwanderung aus den – strukturschwachen – ländlichen Räumen an. Großräumig wird daher eine Zunahme der räumlichen Disparitäten erwartet (vgl. z.B. BADE 2002).

¹ Der Beitrag ist in Zusammenhang mit einem Forschungsvorhaben am Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden, entstanden. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms „Bauen und Wohnen“ und vom Freistaat Sachsen finanzierte Vorhaben beschäftigt sich mit dem „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung“ im Zentralen Erzgebirge um Johanngeorgenstadt. Von Seiten des IÖR am Projekt beteiligt sind Prof. Dr. B. MÜLLER (Projektleitung), Dr. P. WIRTH (Projektkoordination), M. BEIER, M. BOSE und A. OTTO.

² Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländlich / periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ regionale Strategien für eine angemessene Infrastrukturversorgung in ländlichen Räumen unter „Schrumpfbedingungen“ entwickelt werden.

In der Auseinandersetzung mit den sich vollziehenden Entwicklungen stellt sich aus planerischer Sicht die Frage nach den Handlungsoptionen. Lässt sich „Schrumpfung“ planerisch steuern, und wenn ja, wie und mit welchen Instrumenten? Oder folgt man dem Vorbild anderer Staaten, die in Zusammenhang mit sich entleerenden Räumen eher den Weg einer „passiven Sanierung“ einschlagen (z.B. Frankreich)? Unabhängig davon, wie die diesbezügliche Entscheidung letztlich aussieht, wird sich mittel- bis langfristig eine Debatte über den Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht vermeiden lassen. Neben einer Anpassung der planerischen Leitbilder und Zielvorstellungen bedarf es ebenfalls einer Überprüfung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums sowie der Methoden und Verfahren. Planung, gleich welcher Maßstabsebene, sieht sich angesichts der veränderten Rahmenbedingungen somit neuen Herausforderungen gegenüber.

Die geänderten Rahmenbedingungen eröffnen gleichzeitig die Möglichkeit für regionale Entwicklungsansätze abseits der „traditionellen“ Planung. Prozesse der regionalen Selbststeuerung gewinnen angesichts der sich intensivierenden funktionalen Verflechtungen sowie der immer komplexer werdenden Aufgabenfelder für die Kommunen an Bedeutung, da gleichzeitig die Handlungspotenziale der Akteure begrenzt sind (vgl. dazu u. a. DANIELZYK 1999). Die regionalen Akteure sind daher gefordert, eigene Strategien im Umgang mit einer rückläufigen und alternden Bevölkerung zu entwickeln.

Der Beitrag beschäftigt sich mit kooperativen Entwicklungsansätzen in Zusammenhang mit Abwanderung und demographischer „Schrumpfung“. Ausgehend von den räumlichen und strukturellen Folgen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geht es darum, die Konsequenzen für die Planung und regionalen Akteure aufzuzeigen. Am Beispiel einer regionalen Kooperation im sächsischen Erzgebirge soll dies beispielhaft behandelt werden.

2. Abwanderung und demographische „Schrumpfung“ – Konsequenzen für die Planung und Regionalentwicklung

Wachsende und schrumpfende Kommunen liegen teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft. Demographische Prozesse haben somit eine räumliche Komponente. Dies ist im Wesentlichen das Ergebnis räumlicher Bevölkerungsbewegungen (Wanderungen): Während natürliche Bevölkerungsbewegungen keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Teilräumen aufweisen, können Wanderungsbewegungen zu räumlichen Ungleichheiten führen.

Großräumig war in den 1990er Jahren die Ost-West-Wanderung der dominierende Trend. Auf stadtreionaler Ebene gehören Suburbanisierungstendenzen weiterhin zu den vorherrschenden Wanderungsmustern, wenn auch in jüngster Zeit vereinzelt gegenläufige Trends einer Reurbanisierung, d.h. einer Rückkehr in die Städte, zu beobachten sind. So weisen beispielsweise Dresden und Leipzig Anzeichen einer sich stabilisierenden Einwohnerentwicklung auf. Als die größten Abwanderungsgebiete können hingegen die ländlichen, insbesondere peripheren Räume Ostdeutschlands bezeichnet werden. In raumstruktureller Hinsicht kommt es zur Herausbildung „kleinerer und größerer Inseln mit stabilen bis leicht wachsenden Bevölkerungspotenzialen im ansonsten demographisch schrumpfenden Raum“ (HERFERT 2002: 338).

Neben der räumlichen Dimension besitzen demographische Prozesse in der Regel auch eine strukturelle Komponente. So hat eine Befragung des Statistischen Landesamtes unter abgewanderten Sachsen ergeben, dass über die Hälfte der Abgewanderten jünger als 30 Jahre war. Zudem weisen die Fortgezogenen überproportional hohe Schul- bzw. Ausbildungsabschlüsse auf (vgl. STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN 2003). Es wandern somit in erster Linie jüngere und besser qualifizierte Personen auf der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz ab. Sollte sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen, wird mittel- bis langfristig – zumindest in einzelnen

Branchen und Regionen – mit einem Mangel an qualifizierten Fachkräften gerechnet (vgl. KRÄLINSKI; NOLLE 2002).³

Die Folgen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung sind in erster Linie auf kommunaler Ebene spürbar. Auf der einen Seite bewirkt der Bevölkerungsrückgang tendenziell einen schrumpfenden Bedarf im Bestand. Dies äußert sich beispielsweise darin, dass viele soziale und technische Infrastruktureinrichtungen nicht mehr über die erforderliche Auslastung verfügen. Auf der anderen Seite resultieren aus der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft neue Bedarfsstrukturen: medizinische Einrichtungen sowie solche der Pflege und der Altenbetreuung werden verstärkt nachgefragt werden. Diese Veränderungen spielen sich insgesamt unter den Bedingungen knapper werdender öffentlicher Haushalte ab.

Zu den vordringlichen Aufgaben, insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten Räumen zählt die Sicherstellung einer Mindestversorgung und Infrastrukturausstattung in zumutbarer Entfernung. In dieser Hinsicht sollen die Zentralen Orte in ländlichen Räumen als Träger der teilsräumlichen Entwicklung gestärkt werden. Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, konnte das zentralörtliche System den gestellten Ansprüchen allenfalls bedingt entsprechen. Die drastische Reduzierung der Zahl der Mittelzentren im Entwurf des sächsischen Landesentwicklungsplans 2003 kann daher als Anpassung der planerischen Zielvorstellungen an die raumstrukturellen Realitäten gewertet werden. Viele Mittelzentren können die ihnen zugewiesenen Funktionen nicht mehr wahrnehmen. Die Zurückstufung dieser Orte innerhalb der zentralörtlichen Hierarchie erscheint daher als logische Konsequenz. Parallel dazu ist nach Möglichkeiten zu suchen, wie das bestehende Zentrale-Orte-System angesichts der geänderten Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden kann. Es sollte so weiterentwickelt werden, dass kooperative Ansätze zwischen Kommunen und insbesondere zwischen der Kernstadt und ihren Umlandgemeinden befördert werden (vgl. dazu BLOTEVOGEL 2002; FORSCHUNGSVERBUND STADT UND REGION IN SACHSEN 2002; WINKEL 2000).

Innerhalb des bestehenden planerischen Rahmens bietet sich den regionalen Akteuren die Möglichkeit, eigene Strategien im Umgang mit Schrumpfungsprozessen zu entwickeln. Gefragt sind vor allem neue und kreative Ideen in Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung einer angemessenen Infrastrukturversorgung. Die Regionalplanung, als überörtliche und überfachliche Planung, kann in diesem Kontext prozessunterstützende und moderierende Aufgaben übernehmen. In der Region Mecklenburgische Seenplatte hat das Amt für Raumordnung und Landesplanung beispielsweise den Prozess zur Neustrukturierung der Berufsschullandschaft moderiert. Hintergrund ist der für die Region prognostizierte Rückgang der Berufsschülerzahl bis zum Jahr 2010/11 auf rund ein Drittel des Wertes von 2000/01. Dies bedeutet, dass es künftig nicht mehr ausreichend Schüler geben wird, um die bestehenden Berufsschulen dauerhaft zu erhalten. Die eingesetzte Arbeitsgruppe (AG) sollte daher ein Konzept für eine zukunftsfähige und regional tragfähige Berufsschulstruktur erarbeiten. In der AG waren die betroffenen Landkreise und die kreisfreie Stadt Neubrandenburg vertreten, moderiert wurde sie durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung. Im Ergebnis entstand das Modell einer regionalen Berufsschule mit fünf Standorten. Jedes der beruflichen Schulzentren weist eine deutliche Schwerpunktsetzung auf, wobei das Angebot an Ausbildungsberufen an den Erfordernissen der regionalen Wirtschaft orientiert ist. Als Prämisse war festgelegt worden, dass in jedem der fünf Landkreise und in der Stadt Neubrandenburg je eine Berufsschule erhalten bleiben soll (vgl. KAUFMANN; RAUTMANN 2002).

Die regionalen Akteure ebenso wie die Regionalplanung sollten sich bewusst sein, dass die zu beobachtenden Schrumpfungsphänomene keine vorübergehende Erscheinung darstellen. Bei demographischen Prozessen handelt es sich vielmehr um langfristige gesellschaftliche Trends. Dar-

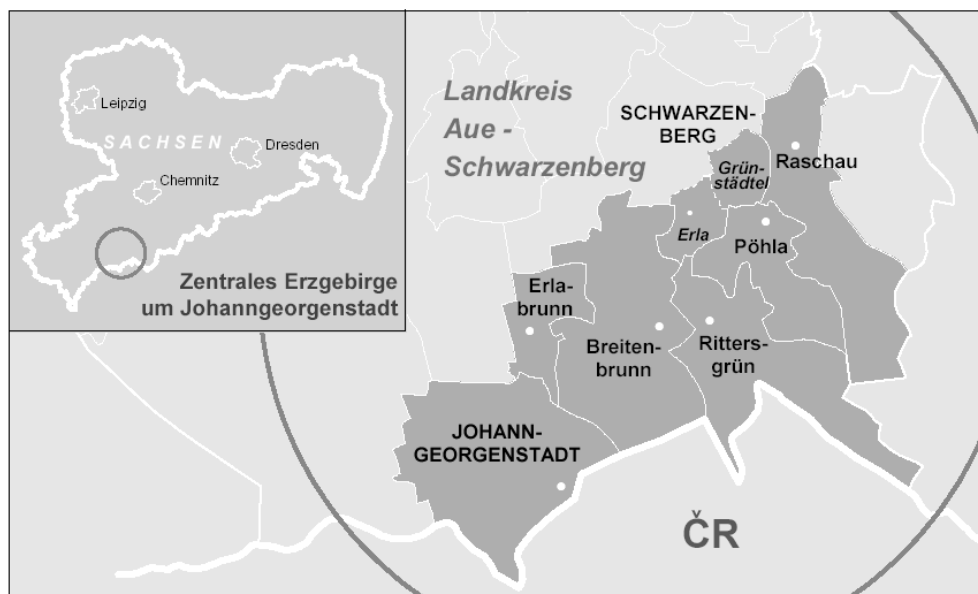
³ Die Perspektiven für die Abwanderungsgebiete sind selbst bei einer Verbesserung der ökonomischen Lage als problematisch zu bezeichnen, da nur ein Drittel der Befragten angab, selbst bei ausreichend vorhandenen und gut bezahlten Arbeits- und Ausbildungsplätzen zurückkehren zu wollen (vgl. STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN 2003).

über hinaus stellen sie kein auf Ostdeutschland beschränktes Phänomen dar, sondern betreffen große Teile Europas. Wie im Rahmen einer regionalen Kooperation versucht wird, sich mit den aus Abwanderung und Schrumpfung resultierenden Herausforderungen auseinander zu setzen, wird im Folgenden beispielhaft dargestellt.

3. Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen: Das Beispiel „Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“

Die Städte Johanngeorgenstadt und Schwarzenberg sowie die Gemeinden Breitenbrunn, Erlabrunn, Pöhl, Raschau und Rittersgrün arbeiten seit 1997 als Aktionsraum „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“ zusammen.⁴ Der Aktionsraum liegt im westlichen Erzgebirge im Freistaat Sachsen unmittelbar an der Grenze zur Tschechischen Republik (vgl. Abb. 1). Ziel der regionalen Kooperation ist es, einerseits die vorhandenen Sanierungshindernisse zu beseitigen, andererseits konkrete Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu realisieren. Dies erfolgt unter den Rahmenbedingungen einer rückläufigen und alternden Bevölkerung.

Abb. 1: Aktionsraum „Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“



Quelle: IÖR 2001

3.1 Eine „schrumpfende Region mit Tradition“

Die Abwanderung aus dem „Zentralen Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“ hat nicht erst mit der politischen Wende 1989/90 eingesetzt. Die Region zeichnet sich vielmehr durch einen jahrzehntelangen „Schrumpfungsprozess“ aus. Dieser liegt in der besonderen regionalwirtschaftlichen Geschichte begründet. In den 1940er und 1950er Jahren wurde im Zentralen Erzgebirge Uranerz gefördert. In Folge des Bergbaus kam es zunächst zu einer wahren „Bevölkerungsexplosion“ (vgl. Abb. 2): So waren in der Hochphase des Bergbaus dort rund 115.000 Personen beschäftigt. Die Einwohnerzahl der Stadt Johanngeorgenstadt stieg binnen weniger Jahre von rund 7.000 auf über 40.000 (vgl. MÜLLER; RATHMANN; WIRTH 2000).

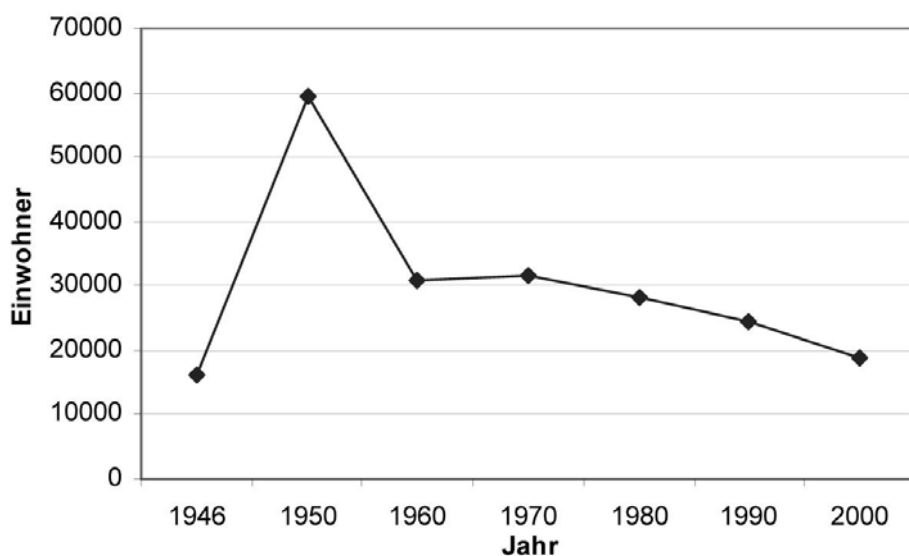
Nach Einstellung des Bergbaus 1958/59 ging die Bevölkerungszahl wieder zurück. Zwar wurden im Rahmen der sozialistischen Planwirtschaft Industriebetriebe der Branchen Möbelherstellung, Maschinenbau und Textilindustrie angesiedelt, um für die aus dem Bergbau ausscheidenden

⁴ Der Aktionsraum ist im Sächsischen Landesentwicklungsplan von 1994 (LEP 1994) als „Raum mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben“ ausgewiesen.

Bergleute alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Der Bevölkerungsrückgang konnte dadurch allenfalls verlangsamt, nicht aber gestoppt werden. So sank die Bevölkerungszahl des Zentralen Erzgebirges von 32.000 Mitte der 1960er Jahre auf rund 20.000 Einwohner zur Jahrhundertwende - ein Rückgang um rund ein Drittel.

Nach der politischen Wende 1989/90 beschleunigte sich der Schrumpfungsprozess. Mit dem Zusammenbruch der regionalen Wirtschaft fiel der Großteil der vorhandenen Arbeitsplätze weg. Mangels Perspektiven sahen sich viele Bewohner gezwungen, die Region auf der Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu verlassen. So hat beispielsweise allein die Stadt Johanngeorgenstadt im letzten Jahrzehnt noch einmal rund ein Drittel ihrer Einwohner verloren. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hatte sie ihr Nachkriegsniveau von rund 7.000 Einwohnern wieder erreicht, bei einer allerdings vielfach größeren Siedlungsfläche (MÜLLER et al. 1998: 2).

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung im „Zentralen Erzgebirge um Johanngeorgenstadt“ 1946-2000



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2003.

Die Abwanderung aus dem Zentralen Erzgebirge verläuft überwiegend selektiv. Insbesondere jüngere und besser qualifizierte Einwohner verlassen die Region auf der Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Zurück bleiben die älteren und weniger qualifizierten Personen. Dies führt zu einem Überalterungsprozess mit nicht unerheblichen Konsequenzen für die regionale Wirtschaft. In einigen Branchen ist bereits aktuell ein Mangel an qualifizierten Fachkräften festzustellen. Vor allem kleinere Familienbetriebe, bei denen in den kommenden Jahren ein Generationswechsel ansteht, haben Schwierigkeiten geeignete Nachfolger zu finden. Dies führt letztendlich dazu, dass das Zentrale Erzgebirge gegenüber wirtschaftsstärkeren Regionen weiter „an Boden verlieren“ wird.

Neben dem angesprochenen „Schrumpfungsprozess“ ist das Zentrale Erzgebirge zusätzlich mit allgemeinen Problemen strukturschwacher, peripherer Räume konfrontiert. Zu nennen sind insbesondere (vgl. MÜLLER; RATHMANN; WIRTH 2002: 84):

- Die periphere Lage an der EU-Außengrenze (auch nach dem geplanten Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union 2004 wird sich an dieser Situation nicht grundsätzlich etwas ändern),
- die schlechte Erreichbarkeit (aufgrund der Tatsache, dass der Landkreis Aue-Schwarzenberg über keinen Straßengrenzübergang verfügt, kann von einer „Sackgassensituation“ gesprochen werden),

- erhebliche Umweltschäden als Folge des Bergbaus und durch Altlasten,
- wirtschaftliche Schwächen und eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit,
- städtebauliche Missstände und ein hoher Wohnungsleerstand,
- Anzeichen einer fehlenden Auslastung von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen sowie
- ein – vor allem aus dem Uranbergbau resultierendes – Negativimage.

3.2 Gemeinsam gegen den Abwärtstrend

Den Anlass für die regionale Kooperation der sieben Städte und Gemeinden gab die Teilnahme am Modellvorhaben der Raumordnung „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“ in den Jahren 1997 bis 2000. Nach Beendigung des Modellvorhabens beschlossen die regionalen Akteure, die begonnenen Aktivitäten weiterzuführen und die Zusammenarbeit zu intensivieren. Dies mündete in ein weiteres Modellvorhaben, gefördert im Rahmen des Programms „Bauen und Wohnen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.⁵

Die Zusammenarbeit basiert auf einer Zweckvereinbarung zur interkommunalen Kooperation. Die Prozesssteuerung erfolgt durch eine Bürgermeisterrunde, in der die beteiligten Kommunen vertreten sind. Die inhaltliche Arbeit erfolgt im Wesentlichen in nachgeordneten themenbezogenen Arbeitsgruppen. Unterstützung erhalten die Kommunen durch die Regionale Planungsstelle Südwestsachsen in Plauen sowie in wissenschaftlicher Hinsicht durch das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden. Ausgehend von den genannten Problemfeldern lassen sich folgende Ziele der regionalen Zusammenarbeit definieren:

- Die Sanierung von Umweltschäden,
- die städtebauliche Sanierung und Entwicklung,
- das Aufzeigen neuer wirtschaftlicher Perspektiven,
- der Erhalt notwendiger Infrastruktureinrichtungen,
- die Verbesserung der Verkehrsanbindung,
- die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie
- die Verbesserung des regionalen Images.

Als konzeptionelle Grundlage dient der „Sanierungs- und Entwicklungsrahmenplan“, ein informelles Plandokument, das sowohl die Sanierungserfordernisse als auch die Entwicklungsziele für den Aktionsraum formuliert.

3.3 Beispiele zum Umgang mit Schrumpfung

Im Folgenden sollen beispielhaft zwei Ansätze zum Umgang mit Schrumpfungssphänomenen im Zentralen Erzgebirge behandelt werden. In dem einen Fall geht es um die Schulinfrastruktur, die angesichts rückläufiger Schülerzahlen in ihrem Bestand gefährdet ist, in dem anderen Beispiel sollen Strategien zur Bewältigung des Wohnungsüberhangs und der städtebaulichen Missstände gefunden werden.

3.3.1 Schulinfrastruktur

Der Bevölkerungsrückgang im Zentralen Erzgebirge geht mit einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur einher. Dies hängt vor allem mit den seit der politischen Wende drastisch gesun-

⁵ Die mit dem Modellvorhaben der Raumordnung verbundene wissenschaftliche Begleitung, ebenso wie die des Folgevorhabens „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung“, wurde bzw. wird durch das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden federführend durchgeführt. Für weitere Informationen zum aktuellen Vorhaben siehe die Projekt-Homepage: www.ioer.de/johanngeorgenstadt/

kenen Geburtenzahlen zusammen; es werden immer weniger Junge nachgeboren. Darüber hinaus wirkt sich die Abwanderung ebenfalls trendverstärkend aus, da diese sich in erster Linie auf jüngere Altersgruppen erstreckt. Für die Zukunft wird mit einer Fortsetzung dieses Trends gerechnet. So ist davon auszugehen, dass sowohl bei den Grund- als auch Mittelschulen die Schülerzahlen weiter sinken werden, und zwar – je nach Prognosevariante – um bis zu einem Viertel bzw. bis zur Hälfte der jetzigen Schülerzahlen der Schultypen.

Die Verschiebung zwischen den Altersklassen hat Konsequenzen für die Tragfähigkeit der sozialen Infrastruktureinrichtungen im Aktionsraum, so beispielsweise auf die Schulinfrastruktur. Derzeit gibt es noch sieben Grundschulen, drei Mittelschulen und ein Gymnasium, Letzteres in Johannegeorgenstadt, sowie zwei Förderschulen. Für den Landkreis Aue-Schwarzberg gibt es einen Schulnetzplan, der auf der Grundlage mittel- bis langfristiger Bedarfsprognosen Aussagen zur Entwicklung der Schulstruktur bis zum Jahr 2011 enthält. Angesichts des sich abzeichnenden Rückgangs der Schülerzahlen wird ein Umbau der regionalen Schullandschaft notwendig. Neben der Schließung einzelner Standorte sieht der Schulnetzplan auch unkonventionelle Lösungsvorschläge wie den (Weiter-)Betrieb von Einrichtungen mit Sondergenehmigungen oder die Bildung von Filialschulen vor.

Den vorliegenden Schulnetzplan nahmen die Akteure des Aktionsraums zum Anlass, um alternative Lösungen zu den vorgeschlagen Maßnahmen zu entwickeln. Ziel ist es, mehr Standorte als von Seiten des Landkreises vorgesehen zu erhalten, unter den Prämissen der Umsetzbarkeit und der Finanzierbarkeit. In Ergänzung zu den im Schulnetzplan enthaltenen Vorschlägen wurden u. a. die Schaffung jahrgangsübergreifender Unterrichtsmodelle, die Einrichtung saisonabhängiger Standorte oder auch grenzüberschreitende Kooperationen mit tschechischen Schulen vorgeschlagen. Für diese Maßnahmen sind teilweise Ausnahmeregelungen erforderlich, beispielsweise in Bezug auf Mindestschülerzahlen von Klassen. Das übergeordnete Ziel ist es, möglichst viele Schulstandorte in ihrer Bedeutung als weiche Standortfaktoren einerseits und Begegnungsstätten des öffentlichen Lebens andererseits im Aktionsraum zu erhalten.

3.3.2 Wohnungsleerstand

Die Auseinandersetzung mit der Schulinfrastruktur ist eine Angelegenheit des gesamten Aktionsraumes. Im Folgenden wird zusätzlich ein kommunaler Ansatz im Umgang mit Schrumpfung vorgestellt, die Bewältigung der städtebaulichen Probleme und des Wohnungsleerstandes in der Stadt Johannegeorgenstadt.

Die Phase des Uranerzbergbaus war begleitet von erheblichen Eingriffen in die gewachsenen städtebaulichen Strukturen Johannegeorgenstadts. Für die zahlreichen Beschäftigten entstand ein enormer Bedarf an Wohnraum. Um diesen zu decken, wurden neue Wohnsiedlungen, zum Teil in kasernenartiger Gebäudestruktur und -anordnung, errichtet (MÜLLER; RATHMANN; WIRTH 2002: 86). Innerhalb weniger Jahre vervielfachte sich der Wohnungsbestand, und die Siedlungsfläche nahm auf das Zwanzigfache zu. Die historische Altstadt Johannegeorgenstadts wurde aufgrund von befürchteten Bergschäden abgerissen; an anderer Stelle wurde ein neuer Stadtteil, die so genannte Neustadt, mit sämtlichen kulturellen und Versorgungseinrichtungen errichtet. Im Ergebnis dieser Maßnahmen entstand eine äußerst disperse Siedlungsstruktur mit mehreren einzelnen Kernen und ohne tatsächliches Stadtzentrum.

Die Einstellung des Bergbaus ließ die Bevölkerungszahl sinken, mit der Folge, dass ein erheblicher Teil der Wohnungen in der Zwischenzeit leer steht: Knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes wird nicht mehr benötigt, und dies, obwohl seit 1990 bereits rund 500 Wohnungen abgerissen wurden.

Die im Zuge des Uranerzbergbaus entstandenen städtebaulichen Strukturen prägen auch heute noch das Stadtbild von Johannegeorgenstadt. Auch wenn es nicht möglich ist, die ursprünglichen

Strukturen wieder herzustellen, gibt es eine Reihe von Aktivitäten, die städtebauliche Situation Johannegeorgenstadts zu verbessern und den immensen Wohnungsüberhang zu bewältigen. In Zusammenhang mit der Teilnahme am Wettbewerb Stadtumbau „Ost“ wurde ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept für Johannegeorgenstadt erarbeitet. Es enthält Aussagen zur künftigen städtebaulichen Entwicklung und definiert Schwerpunkte für den Rückbau und Abriss von Wohnungen und Gebäuden. Darüber hinaus formuliert der für den gesamten Aktionsraum geltende Sanierungs- und Entwicklungsrahmenplan die Vision einer „Parkstadt“ in Johannegeorgenstadt, d.h. eine aufgelockerte Bebauung in einer gestalteten Parklandschaft. Mit diesem Vorschlag soll eine Entwicklungsperspektive für einen sich entleerenden Stadtraum aufgezeigt werden. Gleichzeitig geht es darum, ein attraktives Wohnumfeld für die Bewohner zu erhalten. Schließlich werden im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie Vorschläge zum städtebaulichen und freiraumplanerischen Umgang mit städtischen Teilräumen unter Schrumpfungsbedingungen erarbeitet.⁶

4. Schlussfolgerungen

Mit der „Schrumpfung“ und Alterung der Bevölkerung steht die Planung vor grundsätzlich neuen Herausforderungen. Es handelt sich dabei um keine kurzfristig geänderten Rahmenbedingungen. Wachstum und Schrumpfung werden künftig häufiger nebeneinander bestehen und zu neuen Anforderungen an die Regionalplanung führen. Eine zusätzliche Herausforderung besteht darin, dass es sich bei Schrumpfungsprozessen um sich selbst verstärkende Prozesse handelt: Das Fehlen von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten wirkt als Push-Faktor für die Abwanderung. Mangels ausreichender Perspektiven sind die Bewohner gezwungen, aus der Region abzuwandern. Die sinkende Einwohnerzahl hat wiederum vielfältige Folgewirkungen: u. a. wird die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen gefährdet, der Einzelhandel verzeichnet eine rückläufige Nachfrage, lokalen Wirtschaftsunternehmen fehlen die Fachkräfte. Dies kann zur Schließung von Einrichtungen bzw. zum Konkurs von Unternehmen führen. Das sich verschlechternde Angebot kann erneute Abwanderungswellen in Gang setzen, wodurch sich der Abwärtstrend insgesamt weiter verstärkt.

Krisenhafte Erscheinungen können die Akteure hemmen oder aber innovative Lösungsansätze provozieren. Diese Reaktionen können ebenfalls in Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen beobachtet werden. Angesichts vorhandener bzw. drohender Unterauslastungen von Infrastruktureinrichtungen sind die regionalen Akteure gefordert, alternative Wege in der Bereitstellung von Dienstleistungen und der Aufrechterhaltung einer angemessenen Versorgung zu finden. Die Innovationen können sich dabei sowohl auf Verfahrensweisen (z.B. regionale Kooperation) als auch auf den Gegenstand der Zusammenarbeit beziehen. Dies verlangt von den regionalen Akteuren eine gewisse Offenheit, sich auf neue Kooperationen einzulassen und kreative Ideen zu entwickeln.

Es kann unter Umständen erforderlich sein, die regionalen Akteure in ihren Bemühungen von außen zu unterstützen, beispielsweise in Form von externen Anreizen. Stellvertretend können in diesem Zusammenhang die Wettbewerbe Stadtumbau „Ost“ und „West“ sowie das Modellvorhaben der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Räume mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung“ angeführt werden. In beiden Fällen haben die Initiativen dazu geführt, dass sich die Akteure auf lokaler bzw. regionaler Ebene mit Schrumpfung und deren Folgen auseinander setzen. Über den betroffenen Akteurskreis hinaus tragen diese Wettbewerbe dazu bei, dass beispielsweise die Thematik insgesamt eine größere Verbreitung und Verankerung in der Bevölkerung findet. Dies erscheint insofern erforderlich, da es weiterhin kommunalpolitische Akteure gibt, die das Thema als vorübergehende Erscheinung vernachlässigen bzw. schlicht ignorieren.

⁶ In diesem Zusammenhang werden ebenfalls Aussagen zur Stadttechnik erwartet. Es geht um einen sinnvollen Rückbau nicht mehr benötigter Leistungssysteme und Verkehrswege, nicht zuletzt aus finanziellen Aspekten, da die Unterhaltung dieser Einrichtungen die kommunalen Haushalte nicht unerheblich belastet.

Ein weiterer Grund für die Entwicklung „bottom-up“-orientierter Entwicklungsansätze liegt in der zunehmenden Knappheit der öffentlichen Haushalte. Das Spannungsfeld zwischen einerseits der Aufrechterhaltung einer möglichst wohnortnahen Versorgung sowie andererseits den ökonomischen Sparerfordernissen befördert die Entstehung endogener Entwicklungsprozesse. Auf der einen Seite geht es darum, entsprechend des Grundsatzes gleichwertiger Lebensverhältnisse eine möglichst flächendeckende Infrastrukturversorgung in zumutbarer Entfernung zu gewährleisten. Dem stehen die bereits angesprochenen finanziellen Engpässe gegenüber.

Für jede betroffene Region besteht darüber hinaus eine Schwierigkeit darin, dass sie sich mit vielen anderen in einem Wettbewerb um staatliche Aufmerksamkeit und Förderung befindet, zumal gleichzeitig der finanzielle Rahmen der öffentlichen Hand knapper wird. Eine Möglichkeit für die regionalen Akteure besteht darin, gemeinsam innovative Lösungsansätze zu entwickeln, die eine Unterstützung von außen veranlassen. Zum anderen muss es gelingen, gewisse Alleinstellungsmerkmale herauszustellen, die eine Förderung begründen.

Neben dem Wettbewerb um innovative Lösungen zwischen den Regionen können regionale Kooperationen zusätzlich eine Plattform für den internen Wettbewerb um die besten Ideen und Projekte darstellen. Interkommunale Zusammenarbeit zeichnet sich daher sowohl durch kooperative als auch kompetitive Elemente aus („coopetition“, vgl. SALLER 2000: 220).

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten in Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen lassen sich durchaus auch Chancen erkennen. Wie das Beispiel der Kommunen im Zentralen Erzgebirge verdeutlicht, lässt sich den Herausforderungen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung im Verbund besser begegnen. Die übergemeindliche Abstimmung macht es möglich, Alternativen zur „von oben“ verordneten Schließung von Infrastruktureinrichtungen zu entwickeln.

Literatur

- BADE, F.-J. (2002): Einige Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung und ihren regionalen Auswirkungen. In: RITTER, E.-H.; ZIMMERMANN, H. (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse? Wissenschaftliche Plenarsitzung 2002. Hannover.
- BLOTEVOGEL, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 217. Hannover.
- DANIELZYK, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 577-586.
- FORSCHUNGSVERBUND STADT UND REGION IN SACHSEN (2002): Oberzentrale Kooperationsräume als Instrument zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung in Stadtregionen am Beispiel von Dresden, Leipzig und Chemnitz (unveröffentlichter Forschungsbericht). Dresden.
- HERFERT, G. (2002): Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polarisierende Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5/6, S. 334-344.
- KAUFMANN, CHR.; RAUTMANN, D. (2002): Region Mecklenburgische Seenplatte: Entwicklung der Berufsschulstandorte im Moderationsverfahren (Vortrag im Rahmen des Workshops „Bevölkerungsrückgang und Infrastruktur – Erfahrungen aus dem In- und Ausland“ am 2.12.2002 in Berlin). Berlin.
- KRALINSKI, TH.; NOLLE, K. (2002): Die Abwanderung und ihre Auswirkungen auf die sächsische Wirtschaft. In: ifo Dresden berichtet, H. 3, S. 30-42.
- MÜLLER, B.; BANSE, J.; BOVET, J.; RATHMANN, J.; WIRTH, P. (1999): Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau. IÖR-Texte 119. Dresden.
- MÜLLER, B.; RATHMANN, J.; WIRTH, P. (2000): Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau in Südwestsachsen – Gestaltung des Strukturwandels durch Kooperation. In: DANIELZYK, R.; MÜLLER, B.; PRIEB, A.; WIRTH, P. (Hrsg.): Sanierung und Entwicklung in Ostdeutschland – regionale Strategien auf dem Prüfstand, Dresden, S. 63-76.
- MÜLLER, B.; RATHMANN, J.; WIRTH, P. (2002): Sanierung und Entwicklung umweltbelasteter Räume: Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion. Frankfurt/Main.
- SALLER, R. (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, S. 211-221.

STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN (Hrsg.) (2003): Sächsische Wanderungsanalyse 2002. Kamenz.

WINKEL, R. (2000): Kooperative Umlandverbünde: Konzept der Zentralen Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis, H. 12, S. 800-80.

SUSANNE DAHM

Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg – Ostdeutschland als Laboratorium für den Umgang mit zunehmenden Disparitäten?

Gliederung

1. Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg
 - 1.1 Entwicklung seit 1950
 - 1.2 Altersaufbau und prognostizierte Entwicklung
 - 1.3 Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg
 - 1.4 Regionale Unterschiede
2. Weitere Veränderungsprozesse mit regionalen Auswirkungen
3. Folgen und Reaktionen in den Kommunen
4. Planung für "Schrumpfungsgebiete" unter ost- und westdeutschen Rahmenbedingungen: "Laboratorium Ost"?
5. Thesen zum Umgang mit Bevölkerungsrückgang in Baden-Württemberg

Literatur

1. Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg

1.1 Entwicklung seit 1950

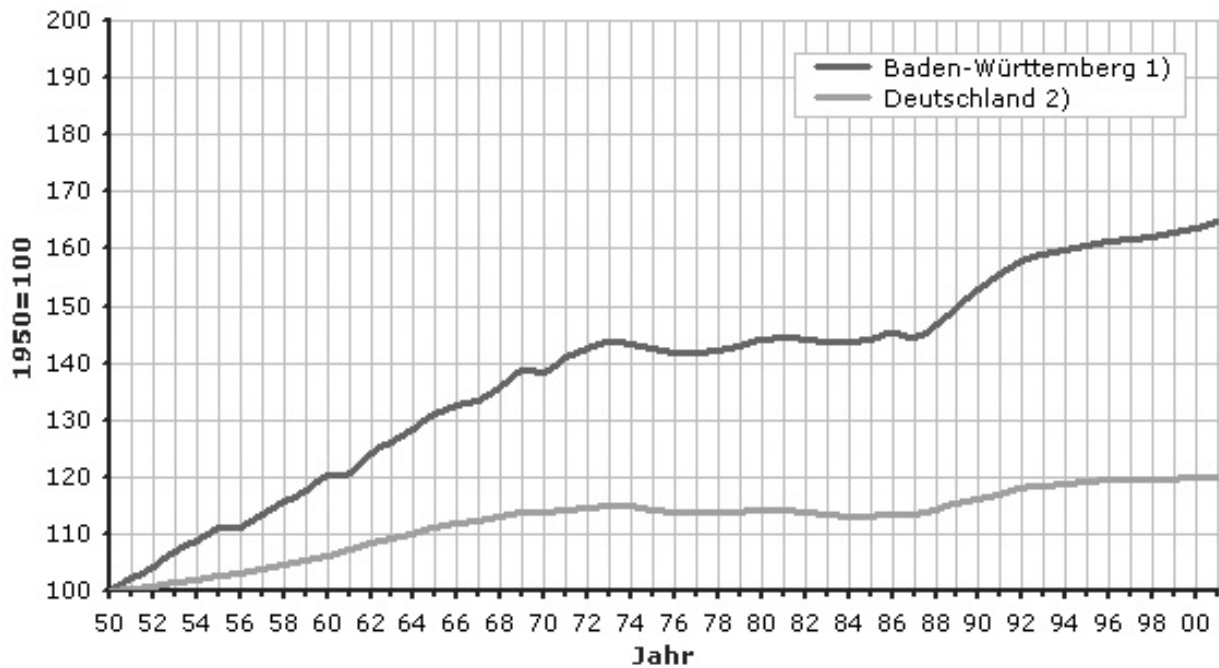
Seit Ende des Zweiten Weltkriegs stieg die Bevölkerung Baden-Württembergs um ca. 63 % auf heute etwa 10,65 Mio. an. Der prozentuale Bevölkerungszuwachs lag regelmäßig über den Werten der ehemaligen Bundesrepublik bzw. Gesamtdeutschlands. Hauptursache dafür sind die hohe Zuwanderung sowohl von Ausländern als auch von Aussiedlern überwiegend aus Ländern Süd- und Osteuropas und der früheren Sowjetunion sowie Wanderungsgewinne aus anderen Bundesländern. Durch die wachsende Zahl von Einbürgerungen (bundesweit seit 1994 ca. 100.000 jährlich, in Baden-Württemberg 25.670 im Jahr 1999 und 29.057 im Jahr 2000) ist jedoch die offizielle Ausländerquote Baden-Württembergs seit 1996 leicht gesunken und beträgt heute ca. 12,3% (Deutschland: 8,9%).

Die Geburtenziffern liegen heute mit ca. 1,4 pro Frau im Durchschnitt Gesamtdeutschlands, jedoch schon seit 1970 weit unter dem für die Reproduktion notwendigen Wert von ca. 2,1.

Aufgrund des Anwerbestopps für Gastarbeiter und der oben angesprochenen niedrigen Geburtenziffern sank die Einwohnerzahl Baden-Württembergs erstmals in der Periode von Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre.

Diese Entwicklung wurde durch die starke Zuwanderung zu Beginn der 90er Jahre und die aufgrund steigender Lebenserwartung im positiven Bereich liegende natürliche Bevölkerungsentwicklung unterbrochen. Offiziell wird dieses Phänomen unterschiedlich beurteilt: den einen gilt der Rückgang während der 70er/80er Jahre als Beginn eines langjährigen Trends, der durch die politischen Veränderungen um das Jahr 1990 herum nur unterbrochen wurde; noch überwiegt in offiziellen Verlautbarungen jedoch eine Sichtweise, der zufolge der damalige Bevölkerungsrückgang nur eine kurzfristige „Delle“ im insgesamt nach wie vor wachsenden Baden-Württemberg darstellt.

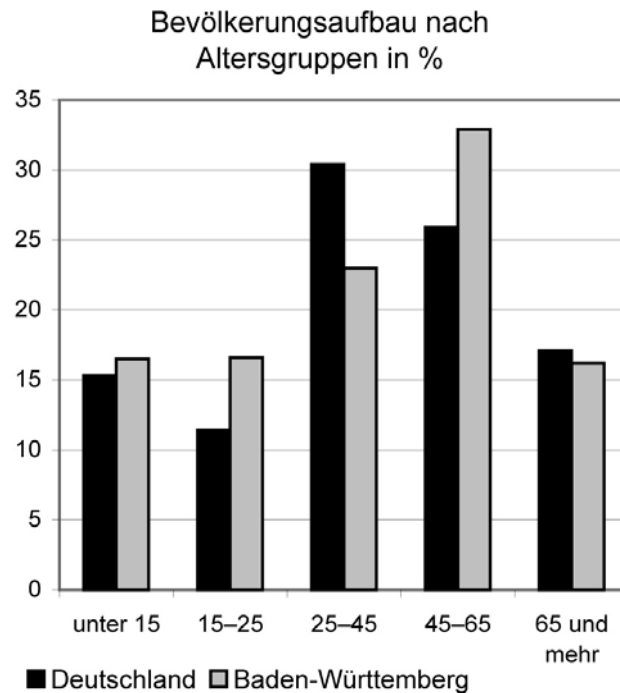
Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung Deutschland/Baden-Württemberg seit 1950 in %, 1950=100



1) 1950, 1956, 1961, 1970 und 1987: Volkszählungsergebnisse; ansonsten Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung zum Jahresende; angepasst an den Gemeindegebietsstand zum 31.12.2001; bei der Rückrechnung der Regierungsbezirke ist in den Jahren 1952 bis 1955 und 1957 bis 1960 die Gebietsabtretung an die Schweiz mit Wirkung vom 20.7.1967 (14 Personen) nicht enthalten. Dadurch ergibt sich eine Differenz zur Landessumme von 14 Personen. – 2) Stand jeweils zum 31.12.; die Daten können nicht zur Berechnung des Finanzausgleichs der Länder verwendet werden.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Abb. 2: Vergleich Altersaufbau Deutschland – Baden-Württemberg



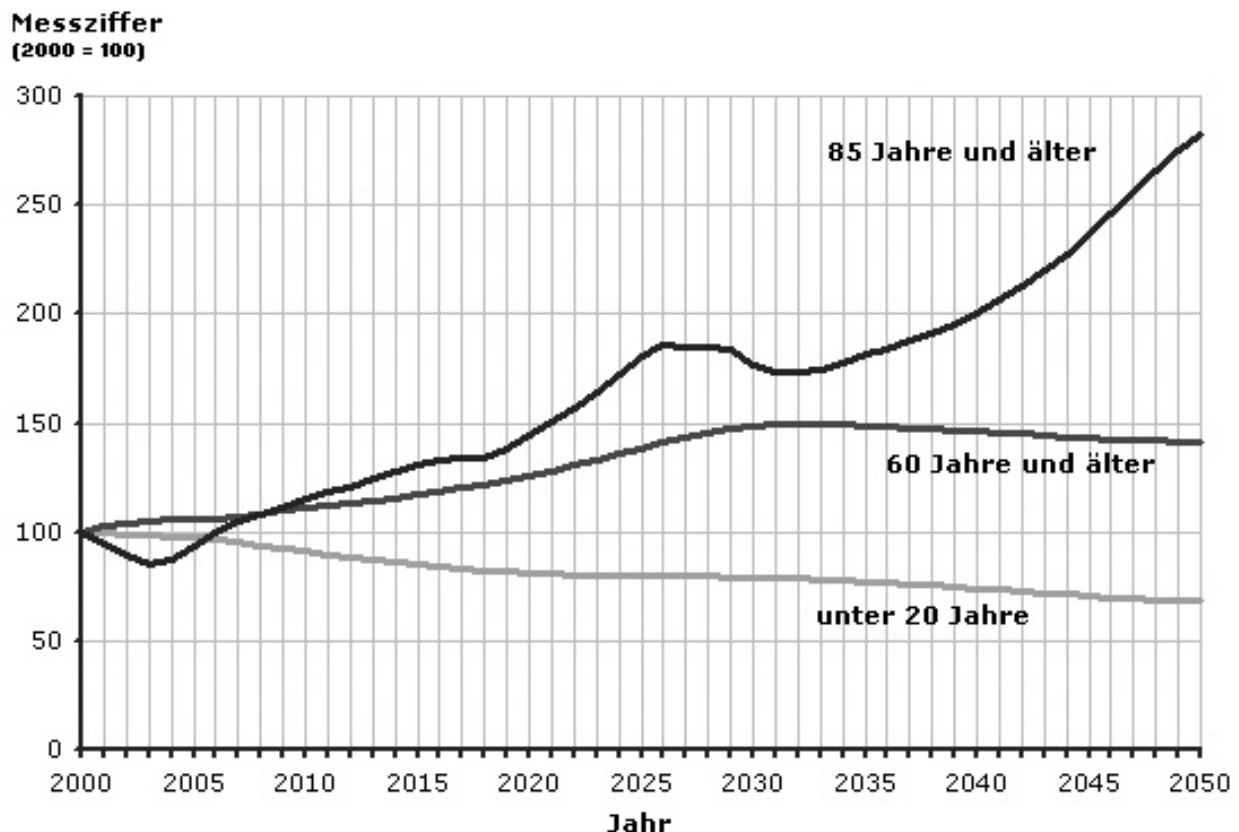
Daten: Stat. Bundesamt/Stat. Landesamt Baden-Württemberg, eigene Grafik u. Berechnungen

1.2 Altersaufbau und prognostizierte Entwicklung

Der Altersaufbau Baden-Württembergs entspricht bei den unter 15- und über 65-Jährigen in etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt. Der Anteil der 25-45-Jährigen – und damit der jungen Arbeitnehmer bzw. Familiengründer – ist deutlich niedriger, dagegen ist der Anteil der 45-65-Jährigen höher als der Bundesdurchschnitt.

Erwartet wird – wie in allen Bundesländern – ein prozentuales und absolutes Anwachsen der Gruppe der Hochbetagten sowie der über 60-Jährigen bei gleichzeitigem deutlichem Rückgang der unter 20-Jährigen.

Abb. 3: Künftige Entwicklung der Altersstruktur



*) 9. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung (Variante 2: höhere Zuwanderungen).

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg -Veröffentlichung 06/2003, GISELA MEISTER-SCHEUFELN, Online

1.3 Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg

Die Prognosen des statistischen Bundes- und Landesamts bis zum Jahr 2010¹ weichen schon nach den ersten drei Jahren des Prognosezeitraums in ihren Voraussagen deutlich von der tatsächlichen Entwicklung in Baden-Württemberg ab. Die Annahmen zum Wanderungssaldo liegen zu niedrig, zur Sterblichkeit zu hoch.² Die tatsächliche Bevölkerungszahl liegt daher deutlich über allen Prognosewerten. Für Baden-Württemberg insgesamt wird so voraussichtlich frühestens ab 2015 mit dem Beginn des vorausgesagten landesweiten Bevölkerungsrückgangs zu rechnen sein, was leicht dazu verleitet, die heute schon wachsenden Disparitäten zwischen einzelnen Gebieten zu verdrängen. Auch führt die steigende Überlebensziffer von Alten zwar zunächst zu

¹Grundlage: Außenwanderungssaldo BRD jährlich +100.000/+200.000 (9. koordinierte Prognose des Stat. Bundesamts) bzw. +230.000 (Prognose bis 2020 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung)

² In der im Juni 2003 veröffentlichten 10. koordinierten Prognose des Stat. Bundesamts wurden die Annahmen zur durchschnittlichen Lebenserwartung nach oben verändert.

einer mit positiven Assoziationen belegten wachsenden Einwohnerzahl, dies muss jedoch gesamtwirtschaftlich vor dem Hintergrund der fehlenden nachwachsenden Generationen eher als Belastung denn als Vorteil gesehen werden.

Ein Unsicherheitsfaktor in allen Prognosen ist die EU-Osterweiterung, die mit Sicherheit zu Schwankungen in der Wanderungsbilanz führen wird. Weder Zeitpunkt noch Intensität dieser Schwankungen sind heute absehbar. Mittelfristig werden in nahezu allen osteuropäischen Ländern einschließlich Russlands ein Bevölkerungsrückgang aufgrund sinkender Geburtenziffern und den deutschen Verhältnissen immer ähnlicher werdende Altersstrukturen erwartet. Die Geburtenziffern liegen beispielsweise in Osteuropa im Jahr 2000 insgesamt bei 1,29 Kindern je Frau (UN, World Population Prospects), in der Russischen Föderation bei 1,28 im Jahr 2002 (World Bank Group).

Daraus ergibt sich die Vermutung, dass nach einem möglichen kurzzeitigen Zuwanderungsschub im Zuge der EU-Osterweiterung keine dauerhafte Zuwanderung aus diesen Ländern für Deutschland bzw. Baden-Württemberg angenommen werden kann. Eventuell verzögert sich der Alterungsprozess der hiesigen Bevölkerung durch Zuwanderung jüngerer Arbeitskräfte. Im Jahr 2002 waren beispielsweise ca. 93 % der Zuwanderer aus dem Ausland und immer noch ca. 74 % der gesamten Zuwanderer nach Baden-Württemberg zwischen 15 und 40 Jahre alt, während nur ca. 34 % der gesamten Einwohner dieser Altersgruppe angehörten.

Mittelfristig muss davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung aller Bundesländer, auch Baden-Württembergs, sinken wird und zumindest im europäischen Umfeld kein ausreichendes Zuwanderungspotenzial zur Verfügung steht, um diese Entwicklung auch nur annähernd auszugleichen.

1.4 Regionale Unterschiede

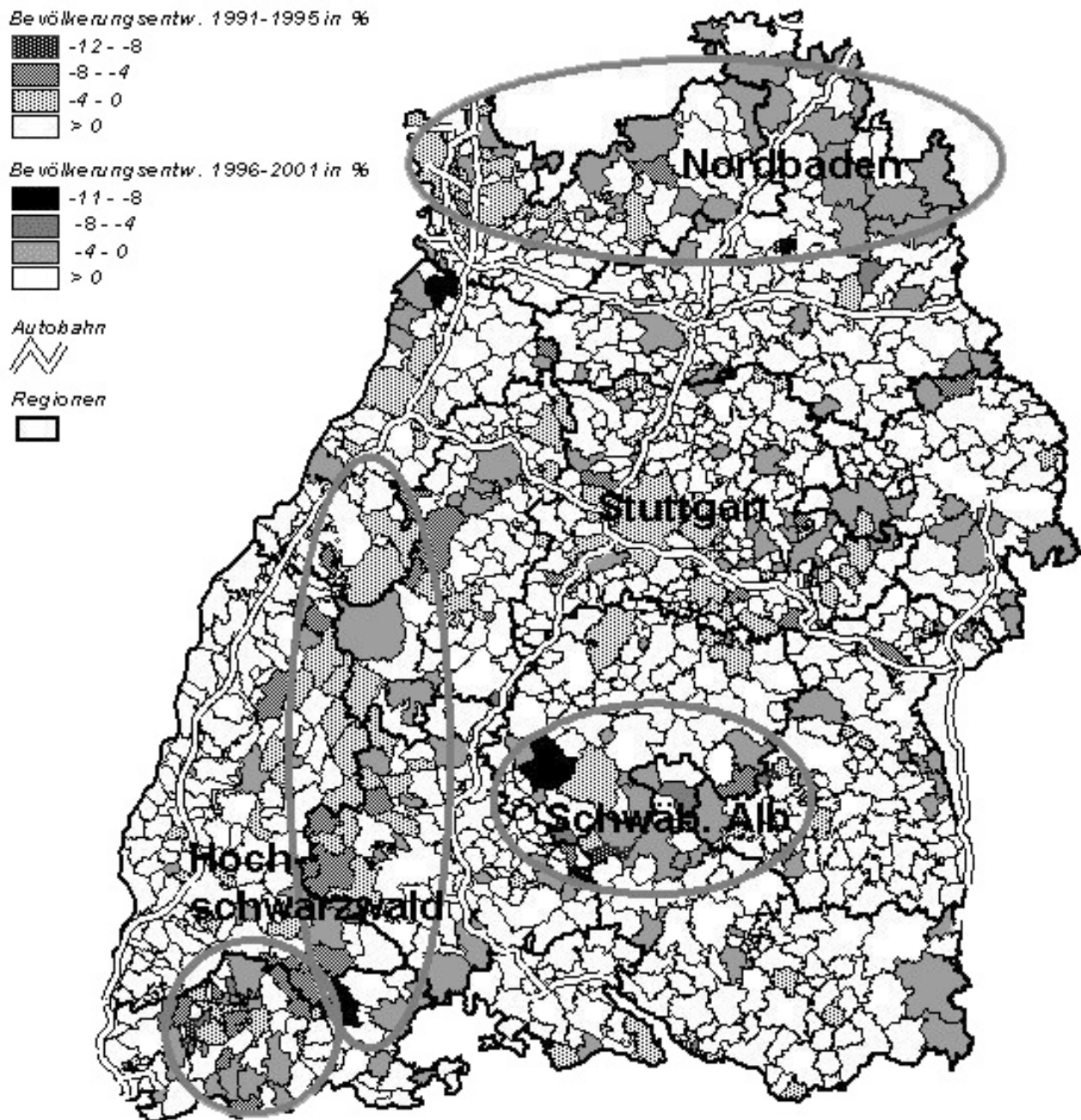
Die Dynamik der Wanderungen während der letzten Dekade war sehr unterschiedlich ausgeprägt. Verdichtete Regionen und Bereiche mit hohem Arbeitsplatz- und Bildungsangebot (z.B. Stuttgart und Unterer Neckar) weisen überdurchschnittlich hohe Schwankungsbreiten und Netto-Zuwanderungsraten auf. Nachdem zu Beginn der 90er Jahre die meisten größeren Städte leichte Bevölkerungsrückgänge verzeichneten, hat sich die Bevölkerungszahl in den Zentren während der letzten Jahre trotz weiter andauernder Suburbanisierung stabilisiert.

Dagegen zeichnet sich schon seit den 70er Jahren eine Gruppe von Kommunen mit mehr oder weniger kontinuierlichem Bevölkerungsrückgang infolge negativer Wanderungssalden ab. Diese Gemeinden liegen vorwiegend in topographisch „schwierigen“ Lagen wie dem Hochschwarzwald, Teilen der schwäbischen Alb sowie Teilbereichen Nordbadens. Durch den Gebietszuschnitt der Regionen Baden-Württembergs werden topographisch zusammengehörige „Schrumpungsgebiete“ administrativ jeweils auf mehrere Regionen verteilt, so dass Auffälligkeiten erst bei Betrachtung der kommunalen Ebene zu erkennen sind, während es auf Kreis- und Regionsebene bis 2001 nur Bevölkerungswachstum gibt.

Fehlende Arbeitsplätze als Ursache für den Bevölkerungsrückgang dieser Gemeinden spielen offenbar nur eine untergeordnete Rolle. Die Arbeitslosigkeit liegt - bis auf einzelne örtliche Ausnahmen - nicht über dem in Baden-Württemberg ohnehin vergleichsweise niedrigen Wert von momentan ca. 6%. Allerdings wuchsen die Pendeldistanzen durch die Verlagerung von Betrieben in topographisch besser geeignete Lagen. Demzufolge kommt es zwar selten zu Umzügen wegen akuter Gefahr von Arbeitsplatzverlusten, jedoch häufig zu Ortsveränderungen von Familien bzw. Arbeitnehmern zu einem Zeitpunkt, an dem ohnehin eine Veränderung der Wohnsituation ansteht, wie z.B. bei der Geburt von Kindern oder dem erstmaligen Erwerb von Wohneigentum.³

³ Beispiel: Das Gebiet des unteren Murgtals/Region Mittlerer Oberrhein

Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung 1991 - 2001 in den Gemeinden



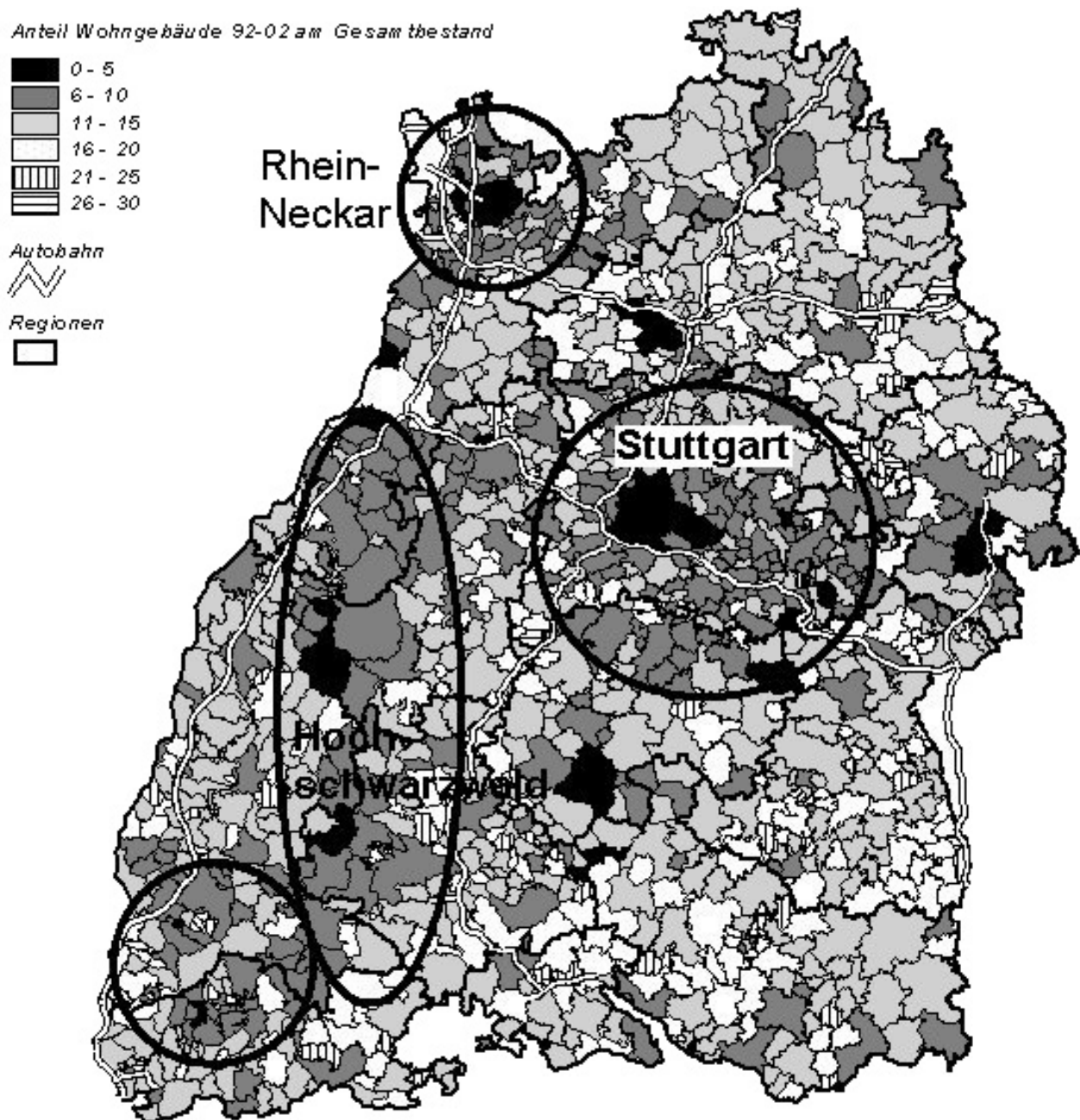
Datengrundlage: Stat. Landesamt Baden-Württemberg, eigene Grafik

Ein möglicher Grund für diese Entwicklung könnten eher die verhältnismäßig langen Fahrzeiten zur Erreichung von Oberzentren, und damit dem - mit wachsender Freizeit zunehmend wichtiger werdenden - Angebot an vielfältigen Einkaufsmöglichkeiten und kulturellen Angeboten sein.

Zudem liegt der ältere Gebäudebestand der Gemeinden häufig in engen, als bedrückend empfundenen Tallagen, während die einigermaßen kostengünstig zu erschließenden attraktiven, sonnigen Hanglagen vielerorts in den 70er/80er Jahren „aufgebraucht“ wurden. Der Anteil der Neubauten aus den letzten zehn Jahren am Gesamtgebäudebestand ist entsprechend niedrig.

Die Preise für Bauland und Bestandsobjekte sind in diesen Gemeinden im Regelfall eher unterdurchschnittlich, dies reicht durch die große interkommunale Konkurrenz und die nahezu flächendeckende Ausweisung von Bauland in allen Kommunen des ländlichen Raums jedoch nicht aus, um Einwohner zu halten oder gar aus anderen Kommunen abzuwerben.

Abb. 5: Anteil der in den Jahren 1992 – 2002 errichteten Wohngebäude am Gesamtbestand



Datengrundlage: Stat. Landesamt Baden-Württemberg, eigene Grafik

2. Weitere Veränderungsprozesse mit regionalen Auswirkungen

Das oben beschriebene Zurückfallen „topographisch beeinträchtigter“ Kommunen im interkommunalen Wettbewerb wird von Entwicklungen in anderen Bereichen verstärkt:

- Globalisierung: Zahlreiche Firmen entwickeln sich von Familienbetrieben zu global agierenden Konzernen, deren Standorte stark an internationalen Verkehrsachsen ausgerichtet werden und topographisch bewegte Lagen meiden, mit der Folge der Verlagerung von Arbeitsplätzen und daraus resultierenden wachsenden Pendlerdistanzen.
- Konzentration: Einzelhandelsketten mit Waren des täglichen und mittelfristigen Bedarfs erhöhen die Mindestgröße ihrer Einheiten, so dass viele ländliche Gebiete nicht mehr die aus

Sicht der Handelsketten notwendige Einwohnerzahl für die Nahversorgung aufweisen. Ebenso reduzieren Banken die Zahl ihrer Filialen. Da die Minimalwerte für die Einzugsbereiche nicht linear, sondern eher in Zehnerpotenzen steigen, ist es nahezu ausgeschlossen, durch übliche Zuwachsraten der Einwohnerzahlen diese Werten zu erreichen – war früher ein Lebensmittelgeschäft bei 1000 Einwohnern tragfähig, so werden heute Einzugsbereiche von mindestens 5000 - 8000 zugrunde gelegt.⁴ Selbst ohne Bevölkerungsverluste kommt es somit in weniger dicht besiedelten Räumen zu Einbußen der Versorgungsqualität.

- Privatisierung: zahlreiche früher staatliche Infrastrukturangebote wie Post, Bahn, aber auch Schwimmbäder etc. wurden in den letzten Jahren privatisiert und im Sinne einer höheren Wirtschaftlichkeit auf Kernstandorte reduziert. Auch diese Entwicklung kann durch übliche Zuwachsraten der Bevölkerung nicht aufgehalten werden und führt damit zu weiter wachsenden Unterschieden im Angebot von Kommunen und ganzen Regionen und damit voraussichtlich auch zu weiteren, nicht aufhaltbaren Bevölkerungsverlusten einzelner Gebiete.

3. Folgen und Reaktionen in den Kommunen

Kommunen sind auf finanzielle Mittel angewiesen, die ihnen proportional zu ihrer Einwohnerzahl zugewiesen werden; Einflussmöglichkeiten, Einkommen und Ansehen eines Bürgermeisters steigen mit der Größe der Kommune, die er vertritt.

Vor diesem Hintergrund ist es zu sehen, dass Kommunen auch in den angesprochenen Schrumpfungsgebieten nach wie vor versuchen - wie in den vergangenen Jahrzehnten erfolgreich praktiziert –, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Einwohner anzuziehen oder zumindest zu halten.

Das wichtigste Lockmittel bisher war die großzügige Ausweisung günstiger Bauflächen. Was in Zeiten allgemeinen Bevölkerungswachstums noch bis zu einem gewissen Grade funktionierte, erweist sich in der momentanen Phase der Stagnation bzw. Schrumpfung zunehmend als Bumerang: Neue Bauflächen müssen aufwendig erschlossen werden, was praktisch nur durch die Gemeinden möglich ist, da sich kein Erschließungsträger mehr auf derartige Projekte einlässt. In den angesprochenen Regionen ist schon durch die Topographie ein höherer Erschließungsaufwand notwendig, der das Bauland verteuert und die Gemeinden teilweise zu Subventionen zwingt.

Wenn nun – wie vielerorts zu beobachten – diese Neubaugebiete über Jahre hinweg nur sehr langsam und unvollständig bebaut werden, sind die Finanzierungs- und Unterhaltskosten oft für die Gemeinde größer als die Verkaufserlöse und die resultierenden Steuereinnahmen bzw. Finanzzuweisungen. Hinzu kommt, dass die „neuen“ Bewohner dieser Gebiete oft aus dem Ort oder der näheren Umgebung kommen und sich somit die Gesamteinwohnerzahl der Gemeinde nicht erhöht. Zuwanderer aus dem Ausland oder entfernteren Regionen bevorzugen dagegen in der Regel zentrale Standorte mit hoher Arbeitsplatzdichte. Somit sinkt die Einwohnerdichte (bezogen auf EW/ha Siedlungs- und Verkehrsfläche), umgekehrt steigt der Anteil an Verkehrsflächen, leitungsgebundener und sonstiger Infrastruktur je Einwohner. Es kommt zu Leerstand in den Ortszentren und damit zu weiteren Attraktivitätsverlusten des Ortes.

⁴Standortanforderung für den Neubau eines Supermarktes laut Angaben auf den firmeneigenen Webseiten (06/2003) mind.10.000 (Tengelmann) bis 15.000 (Aldi) Einwohner, laut Erhebungen des BBR mind. 8000 Einwohner im direkten Einzugsbereich (Stand 2003)

4. Planung für „Schrumpfungsgebiete“ unter ost- und westdeutschen Rahmenbedingungen: "Laboratorium Ost"?

Was sich in Baden-Württemberg erst andeutet, ist in weiten Teilen Ostdeutschlands nicht erst seit der „Wende“ seit langem Tatsache: Sinkende Bevölkerungszahlen, leerstehende Gebäude im Alt- und Neubaubestand, unverkäufliche Grundstücke und nicht mehr benötigte Infrastruktur. Dabei leiden die Kommunen in Ostdeutschland ebenso wie Baden-Württemberg unter viel zu niedrigen Geburtenziffern, zusätzlich jedoch unter teilweise erheblichen Wanderungsverlusten.

Ist in Baden-Württemberg mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen, und lassen sich aus den Erfahrungen der ostdeutschen Kommunen geeignete Gegenmaßnahmen oder zumindest neue Ideen für den Umgang mit Bevölkerungsrückgang ableiten?

Zunächst: Eine optimale Bevölkerungszahl oder -dichte gibt es weder für eine Gemeinde noch eine Region – dicht bevölkerte Länder wie die Niederlande können ebenso wie sehr dünn besiedelte Länder z.B. in Skandinavien einen sehr hohen Lebensstandard aufweisen. Weder die Größe eines Landes noch einer Kommune macht deren Attraktivität aus. In den USA mit knapp 30 EW/qkm lebt es sich so gut wie in den Niederlanden mit beinahe 400 EW/qkm.

Bevölkerungsrückgänge können sich jedoch auswirken auf die bauliche Substanz (Leerstände, Wertverluste bei Immobilien, nicht ausgelastete technische Infrastruktur), das Arbeitsplatzangebot (Fehlen qualifizierter, vor allem junger Arbeitnehmer, fehlende Absatzmöglichkeit), die soziale Infrastruktur (mangelnde Auslastung), die Verkehrsinfrastruktur (Angebotsausdünnung, keine Investitionen), das Einzelhandelsangebot (fehlende Kaufkraft) und die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune (Rückgang von Steuern, Gebühren und Umlagen).

Die Ursachen für Bevölkerungsabnahmen sind vielschichtig: Bevölkerungsrückgang kann durch Abwanderung, niedrige Geburtenziffern oder hohe Sterbeziffern entstehen. Umgekehrt entsteht Bevölkerungszuwachs durch hohe Geburtenzahlen, steigende Lebenserwartung, niedrige Sterbeziffern oder durch Wanderungsüberschüsse. Auch wenn prinzipiell immer Kombinationen dieser Faktoren anzutreffen sind, sind diese regional sehr unterschiedlich verteilt.

Baden-Württemberg verzeichnet nahezu kontinuierlich Wanderungsgewinne sowohl aus dem Ausland (2002: ca. 20.000) als auch aus anderen Bundesländern (2002: ca. 40.000). Die niedrigen Geburtenraten werden momentan noch durch niedrige Sterbeziffern und eine steigende Lebenserwartung ausgeglichen, so dass insgesamt die Bevölkerungszahl wächst. Allerdings reicht die Zahl der Geburten nicht aus, um eine langfristige Stabilität zu garantieren. Alle Kommunen sind auf Zuwanderung angewiesen.

Die Einflussmöglichkeiten von Gemeinden auf das Wanderungsverhalten sind gering und nehmen infolge der oben genannten Faktoren – Globalisierung, Konzentration und Privatisierung – sowie fehlender finanzieller Spielräume ständig weiter ab.

Einzig die Baulandausweisung bleibt die Domäne der Gemeinden, d.h. die Möglichkeit, potenziellen Zuwanderern ein Angebot zur Ansiedlung zu machen.

Was bedeutet dies für den Ost-West-Vergleich bezüglich der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs?

In Ostdeutschland treffen mehrere Probleme aufeinander: Bevölkerungsschwund durch natürlichen Rückgang und durch Abwanderung, durch Arbeitsplatzmangel und hohe Pendeldistanzen für viele, die noch Arbeit haben, geringe Kaufkraft, nicht ausgelastete Infrastruktur, Überangebot an Bauflächen und Wohnungen, verhältnismäßig wenig Privateigentum an Wohnraum, dafür nach wie vor große Bestände in der Hand von Wohnungsbaugesellschaften, die zu wirtschaftlichem Handeln gezwungen sind.

In Baden-Württemberg dagegen sinkt die Bevölkerung bisher erst regional, die Arbeitslosigkeit ist niedrig, die Kaufkraft hoch, Pendlerdistanzen sind vertretbar, die Infrastruktur ist in allen Bereichen nach wie vor auf einem hohen Niveau, der Wohnungsbestand – auch der vermietete – ist größtenteils Privateigentum und die Eigentumsrechte sind weit gestreut. Wertverluste bei Immobilien können daher zumindest im eigengenutzten Bestand eher aufgefangen werden.

Damit ergibt sich eine deutlich andere Situation als in Ostdeutschland. Um die Lebensqualität in den Gemeinden Baden-Württembergs zu erhalten oder zu verbessern, müssen daher wesentlich stärker die Folgen der oben angesprochenen Entwicklungen Konzentration, Globalisierung und Privatisierung und vor allem der sich verändernden Altersstruktur aufgefangen werden. Eventuell noch realisierbare geringfügige Steigerungen der Bevölkerungszahl würden dagegen nur marginal zu Lösung vorhandener Probleme beitragen.

Ostdeutschland könnte somit als Anschauungsbeispiel und Ideenpool für die Entwicklung neuer Wohnformen, die Umgestaltung von Innenstädten und die Erfindung neuer, kleinteiliger Formen sozialer und technischer Infrastruktur genutzt werden.

Es eignet sich jedoch nicht als Beleg dafür, dass Bevölkerungsverluste an sich für eine Gemeinde eine negative Entwicklung sind. Nur die Kombination zahlreicher Probleme und Negativ-Trends führt tatsächlich zu den mancherorts zu beobachtenden Abwärts-Spiralen.

Die Gefahr ist groß, dass durch das Zusammentreffen mehrerer Entwicklungen, die Rückwirkungen auf die Infrastruktur und Lebensqualität in den Gemeinden haben – Bevölkerungsrückgang, Globalisierung, Konzentration, Privatisierung –, der Bevölkerungsrückgang, weil er einerseits etwas Neues, andererseits aber auch etwas ist, was vor Ort zählbar und sichtbar ist, als Ursache für Prozesse angesehen wird, die nicht ursächlich damit zusammenhängen, und dass als einziges Mittel zur Lösung dieser Probleme die Gemeinden in panischen Aktionismus verfallen, um sich gegenseitig mittels überzogener Baulandausweisungen noch einige Einwohner abspenstig zu machen.

Laboratorium Ost?

Ja – aber verstanden als Ideenpool, nicht als drohendes Vorbild der zwangsläufig auf Baden-Württemberg zukommenden Probleme.

5. Thesen zum Umgang mit Bevölkerungsrückgang in Baden-Württemberg

- Nicht Bevölkerungsgewinn sollte das Ziel sein, sondern Erhaltung oder Steigerung der vorhandenen Lebensqualität.
- Von Bevölkerungsrückgang betroffene Kommunen sollten ihre Ressourcen nicht im „Dagegen-Ankämpfen“ vergeuden.
- Stichwort Globalisierung und Konzentrationsprozesse – der „Dorfladen“, die Bankfiliale wären meist auch dann nicht mehr überlebensfähig, wenn die Einwohnerzahl gleich bliebe oder geringfügig wachsen würde.
- Der Status quo in Baden-Württemberg ist nicht der beste aller möglichen Zustände, der mit allen Mitteln erhalten werden müsste. Neue, nicht standardisierte Lösungen können besser und günstiger sein. (So ist z.B. ein gut ausgelasteter kommunaler Kindergarten für kleine Kinder eine Zumutung – es ist für ein dreijähriges Kind nicht das Optimum, mit 25 anderen Dreijährigen in einen Raum gesperrt zu sein!)
- Kommunen mit sinkenden Einwohnerzahlen brauchen eine nicht von der Einwohnerzahl abhängige Kompensation für Einnahme-, Macht- und Image-Verluste. Ansonsten drohen „Kurzschlusshandlungen“ wie überdimensionierte Baugebietsausweisungen und Investitionen in nicht rentable Infrastruktur.

Literatur

- Online-Angebot des statistischen Landesamts Baden-Württemberg, <<http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>>
Online-Angebot des statistischen Bundesamts, <<http://www.destatis.de>>
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): CD-Rom INKAR PRO.
Arbeitsgruppe im Auftrag des BMVBW: Ergebnisbericht „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“, 30.04.2002. <<http://www.worldbank.org/data/dataquery.html>>.
Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2001 Revision, <<http://esa.un.org/unpp>>.

KAI-UWE MARGRAF

Chancen für Nachhaltigkeit und Kulturlandschaftsentwicklung durch demographische Schrumpfung?

Gliederung

1. Vorwort
2. Nachhaltigkeit und Kulturlandschaft
3. Tendenzen in der Kulturlandschaftsentwicklung
4. Leitbilder: Stadtlandschaft, bäuerliche Kulturlandschaft, Prozessschutz
5. Fraktale Betrachtung und räumlicher Kontext: Fragestellungen
6. Szenarien und Fazit

Literatur

1. Vorwort

Wie kann etwas nachhaltig sein, was schrumpft? Kann der demographische Schrumpfungsprozess überhaupt mit einer nachhaltigen Entwicklung in Verbindung gebracht werden, wenn man den Menschen selbst als Ressource begreift? Kann es eine Kulturlandschaftsentwicklung in Räumen geben, in denen sich der Mensch nicht mehr zu Hause fühlt oder die er aus sozialer oder wirtschaftlicher Not verlässt? Kulturlandschaft, eine Landschaft ohne Menschen?

Im Kern der Eingangsfragestellung geht es darum, wie der Mensch sein zukünftiges Verhältnis zur Natur definiert und wie es ihm gelingt, in einer neuen Raumkultur zukunftsfähige Formen der Verbindungen zwischen Mensch und Natur zu schaffen, die den geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Dieser phänomenologisch orientierte Beitrag widmet sich einem Ausschnitt der Gesamtproblematik. Es werden einige ausgewählte Aspekte dieses Themas besprochen, die eine durchaus persönliche Sichtweise auf dieses Problem wiedergeben.

2. Nachhaltigkeit und Kulturlandschaft

Dieses Thema erfordert einen kurzen Exkurs zu den jeweiligen Grundbegriffen Nachhaltigkeit und Kulturlandschaft. Eine vollständige Betrachtung erscheint wegen der vielfältigen Definitionsansätze kaum möglich. Stattdessen soll mittels thesenartiger Sätze und anschließender Erläuterung eine Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen gelegt werden.

Thesen zur Nachhaltigkeit:

Nachhaltigkeit ist Nutzung, ohne dass sich die genutzten Ressourcen erschöpfen. Nachhaltigkeit steht für einen inter- und intragenerativen Verantwortungszusammenhang, ist ein angestrebter gesellschaftlicher Konsens zwischen Gegenwart und Zukunft, eine idealisierte Vision für die Zukunft der Menschheit.

Die Nachhaltigkeitsdimensionen sind gleichrangig, nicht aber gleichwertig („relative Gleichrangigkeit“). Der Wert ergibt sich aus der aktuellen Situation der jeweiligen Ressource im gesellschaftlichen Kontext und ihres mit der Gegenwart vergleichbaren Potenzials für die Entwicklungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen.

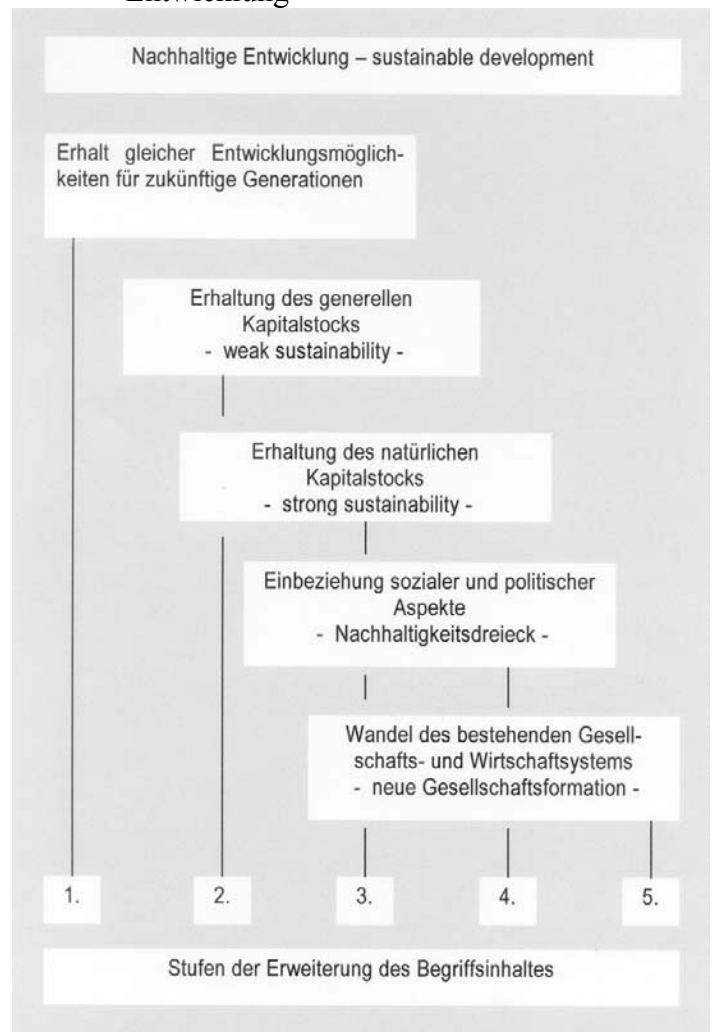
Nachhaltige Entwicklung ist ein iterativer Prozess, geprägt vom ständigen Aushandeln darüber, wie viel Nachhaltigkeit gesellschaftlich gewollt oder akzeptiert wird.

In der reflexiven Diskussion über Nachhaltigkeit verbirgt sich die Auseinandersetzung mit dem geltenden Mensch-Natur-Verhältnis.

Das mögliche „Klimaxstadium“ der nachhaltigen Entwicklung wäre die nachhaltige Gesellschaft, eine Gesellschaft auf einer höheren kulturellen Stufe der Zivilisation.

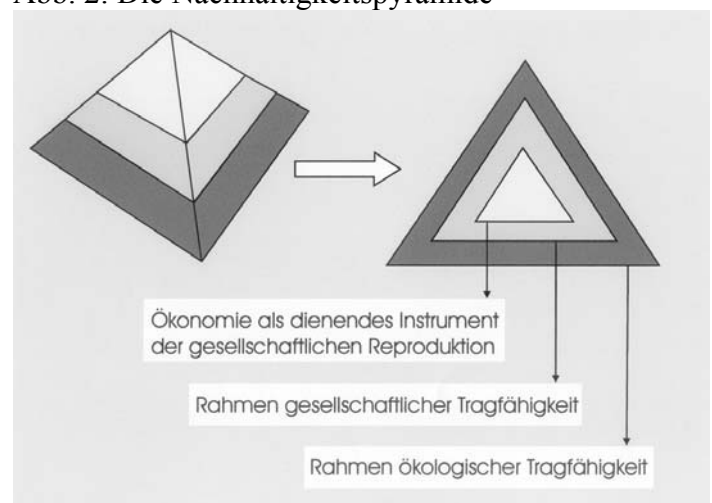
Die Definition der „sustainable development“ des Brundlandt-Reports stellt lediglich den Begriffskern „im Sinne eines intergenerativen humanethischen Gerechtigkeitsimperativ dar“ (TÖNNIES 2001: 121). In der Diversifizierung des Begriffs (vgl. Abb. 1) finden wir u.a. die neoliberale Interpretation der „weak sustainability“, die davon ausgeht, dass das Naturkapital prinzipiell durch Sach- und/oder Humankapital ersetzbar ist; außerdem die „strong sustainability“, die dagegen den Erhalt des nicht ersetzbaren Naturkapitals fordert. Die zusätzliche Berücksichtigung der sozialen Dimension spiegelt sich im so genannten Nachhaltigkeitsdreieck wider. In der radikalsten Interpretation wird die Frage gestellt, ob der Kapitalismus soweit reformierbar ist, dass er Wesenseigenschaften aufgibt, um die Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen, oder ob dies erst nach einem Systemzusammenbruch möglich wird (vgl. TÖNNIES 2001: 121; SARKAR 2002: 28). Positiv gedeutet würde die nachhaltige Entwicklung zur sozialökologischen Weltgemeinschaft, zu einer höheren kulturellen Stufe der Zivilisation führen (MARGRAF 2002: 26). Im Sinne TÖNNIES (2001: 124 ff.) ist die Achse Kultur-Ökologie das zentrale Element des Nachhaltigkeitsbegriffes, in dem sich die Auseinandersetzung um die Neudefinition des geltenden Mensch-Natur-Verhältnisses widerspiegelt. Insofern erscheint es konsequent, langfristig die ökologische Dimension leitend in Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips anzusehen (ARL 2000: 13), denn die „objektive“ Tragfähigkeit eines Ökosystems ist nicht politisch abwägbare; gleiches

Abb. 1: Stufen der Begriffserweiterung „nachhaltiger Entwicklung“



Quelle: Entwurf MARGRAF (2002: 23) nach TÖNNIES (2001: 121), ergänzt

Abb. 2: Die Nachhaltigkeitspyramide



Quelle: Entwurf MARGRAF (2002: 25)

13), denn die „objektive“ Tragfähigkeit eines Ökosystems ist nicht politisch abwägbare; gleiches

gilt auch für die humanistisch-ethischen Grundprinzipien sozialen Zusammenlebens, die eine dauerhafte Entwicklung einer Gesellschaft erst ermöglichen (vgl. MARGRAF 2002: 25). Aus dem Gleichrangigkeit suggerierenden Nachhaltigkeitsdreieck wird die Nachhaltigkeitspyramide (vgl. Abb. 3). Eine nachhaltige Entwicklung kann aber nur in einem von der Gesellschaft gewollten und gesetzten Rahmen (vgl. Abb. 4) eingeleitet werden. Ohne gesellschaftlichen Konsens und ohne „lenkende Kraft“ bleibt dieses Leitbild eine Leerformel und ist langfristig wirkungslos.

Thesen zur Kulturlandschaft:

Kulturlandschaft ist vom Menschen angeeignete, historisch und rezent manifestierte zivilisierte Natur und gesellschaftlich konstituierter Raum. Jede in Besitz genommene Landschaft ist somit Kulturlandschaft, solange die Spuren der kulturellen Tätigkeit des Menschen sichtbar sind und die Natur die Folgen dieser Tätigkeit noch nicht bewältigt hat.

Kulturlandschaft ist das Abbild und Produkt der jeweiligen kulturellen Stufe der Zivilisation und entsteht als Wahrgenommenes erst durch die mentale Aneignung.

Kulturlandschaft besitzt einen zweifachen Bedeutungsinhalt: 1. ein selektiv positiv bewerteter Teil der Erdoberfläche („subjektiv“); 2. ein mehr oder weniger wertungsfrei in seiner Gesamtheit betrachteter Erdausschnitt („objektiv“).

In der Kulturlandschaft spiegelt sich das geltende Mensch-Natur-Verhältnis wider.

Aus der umfangreichen Definitionsvielfalt des Landschaftsbegriffes möchte ich mich auf den ganzheitlichen, transdisziplinären Ansatz von TRESS und TRESS (2001: 56) beschränken. Sie definieren Landschaft als „... ein komplexes dynamisches System, das aus den Subsystemen Geosphäre, Biosphäre und Noosphäre hervorgeht, welche durch vielfältige Wechselwirkungen miteinander verbunden sind. Durch die Koexistenz ihrer Subsysteme wird die Landschaft zum konkreten Berührungspunkt von Natur und Kultur. Als räumliche und mentale Einheit umfasst eine Landschaft einen Ausschnitt aus der Totalität von Geo-, Bio- und Noosphäre. Der Mensch ist mit seinem Handeln und Denken Teil der Landschaft. Durch das Denken ist die Landschaft auch ein Teil von ihm selbst“. Landschaft beschreibt die Gesamtheit eines auf der Basis der natürlichen Gegebenheiten gesellschaftlich konstituierten Raumes, der mehr oder weniger stark durch eine spezifische natur- und anthropogenbestimmte Charakteristik gegenüber anderen Räumen abgrenzbar ist. Der Landschaftsbegriff steht damit nahe am Begriff *regio*, seiner ursprünglichen Übersetzung aus dem Lateinischen (vgl. TRESS und TRESS 2001). Außerhalb der vom Menschen unberührten Naturlandschaft steht die Kulturlandschaft, unabhängig davon, wie die jeweilige Kultur der Naturaneignung und die damit verbundene anthropogen verursachte Landschaftsgenese aus dem heutigen Wertverständnis heraus beurteilt wird. SCHENK (2001: 33 f.) führt dazu aus: „... da es Naturlandschaft in Mitteleuropa heute nicht mehr gibt, ist jede Landschaft Kulturlandschaft, sofern und weil sie vom Menschen geprägt ist. ... Die Verwendung des Begriffes 'Kulturlandschaft' impliziert ... vor allem den Bezug auf ein Gefüge von Werten (GRAHAM u.a. 2000), die Kulturlandschaften mit einem hohen Anteil an Strukturen und Elementen aus vergangenen

Abb. 3: Entwicklungsrahmen „Nachhaltigkeit“

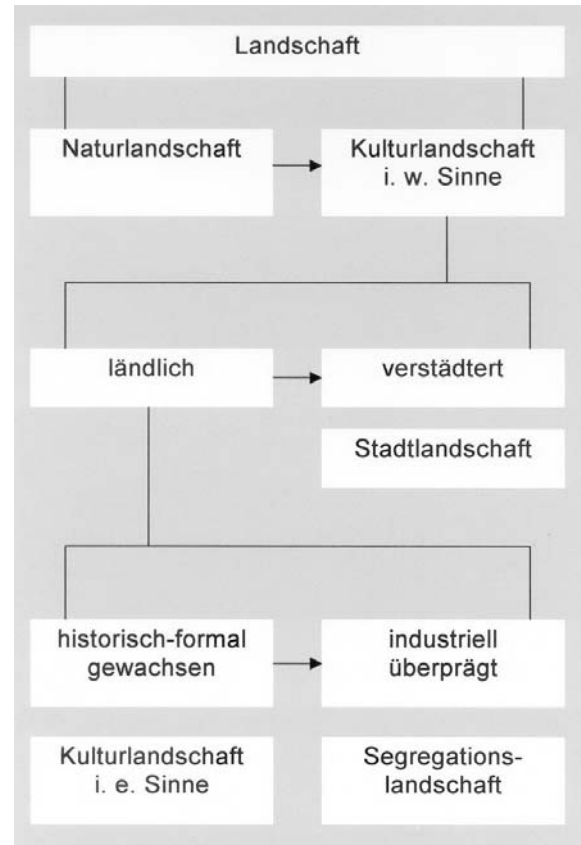


Quelle: Entwurf MARGRAF (2002: 24) nach ARL (2000: 4 ff.), ergänzt

Zeiten zugewiesen werden ...“. Diese Wertebezogenheit in der positiven Deutung des Kulturlandschaftsbegriffes wird besonders über das Erscheinungsbild der Landschaft als physiognomisch wahrnehmbare Gestalt rezipiert. Diese Gestalt der Kulturlandschaft ist nach CURDES (1999: 339) das Ergebnis eines funktional-ästhetischen Formungsprozesses, der vor allem durch die Tätigkeiten, Möglichkeiten und Wertmaßstäbe früherer Generationen geprägt wurde. In Anlehnung an CURDES (1999) erfolgt ein kurzer Erklärungsversuch des positiv besetzten, stark ästhetisch geprägten Kulturlandschaftsbegriffs:

Die Orientierung gebende Ordnung von charakteristischen landschaftlichen Elementen zu einem harmonischen Ganzen gründete sich in den vorindustriellen Kulturlandschaften auf den natürlichen Standortbedingungen. An gleichen Standorten bildeten sich gleiche oder ähnliche Nutzungsformen und -typologien heraus. Diese wiederkehrende Anordnung entspricht einem Gestaltungsprinzip, welches, durch die differenzierte kulturelle Aneignung verfeinert, verschiedene Kulturlandschaftstypen generierte. Solange die standortcharakterisierenden Nutzungstypologien erhalten bleiben, scheint in der Kulturlandschaft ein ästhetisches und ethisches Prinzip zu wirken, welches eine positive Raumwahrnehmung ermöglicht und gleichzeitig auf ein ausgewogenes (nachhaltiges) Mensch-Natur-Verhältnis hindeutet. Die anthropogene Genese dieser gewachsenen Kulturlandschaften besitzt ein retardierendes Moment, weshalb sie das Attribut „traditionell“ bzw. „historisch“ als besondere Wertkennzeichnung erhalten hat. NOHL (2001: 54 f.) spricht den gewohnten, traditionellen Umwelten die harmonische Ordnung zu, die als „schön“ empfunden wird, weil „... (fast) alles – auch der Mensch – seinen gewohnten Platz einnimmt“. Die Abb. 4 zeigt den Zusammenhang der unterschiedlichen Landschaftsbegriffe hinsichtlich ihrer semantischen Relationen und ihrer Genese bzw. ihres Nutzungscharakters.

Abb. 4: Hierarchie der Landschaftsbegriffe bezogen auf ihren Nutzungscharakter und ihre Genese



Quelle: Entwurf MARGRAF (2002: S. 50)

3. Tendenzen in der Kulturlandschaftsentwicklung

Das charakteristische Merkmal der Landschaft ist ihr stetiger Wandel. In früheren Jahrhunderten auf Grund vielfältiger Limitierungen (z.B. energetisch und sozialräumlich, vgl. SCHENK 2001: 30 ff.) eher langsam verlaufend und weitgehend regional geprägt, vollzieht sich dieser Wandel seit dem Beginn der Industrialisierung mit neuer, anthropogen verursachter Dynamik, die durch den beobachteten sozioökonomischen Strukturwandel einen zusätzlichen Schub erhält (vgl. DOSCH und BECKMANN 1999a: 291 f.). „... das Problem, das heute viele bewegt, ist nicht der Wandel von Landschaft an sich ... Es beunruhigt vielmehr die Schnelligkeit und die oftmalige Unumkehrbarkeit der landschaftsverändernden Prozesse“ (SCHENK 2001: 33). Die erkennbaren Entwicklungen werden in drei Trends zusammengefasst (vgl. DOSCH und BECKMANN 1999a: 296 ff.; LOSCH 1999: 312 ff.).

1. Segregation der Landnutzungen (Restrukturierung und Neuordnung)

Der bereits seit Jahren zu beobachtende kontinuierliche Verlust an landwirtschaftlicher Nutzfläche wird anhalten. Ihr Flächenanteil an der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland ist von 54,7 % im Jahre 1993 auf 53,5% im Jahre 2001 zurückgegangen (vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2002a). Gleichzeitig erhöht sich der Anteil an Waldfläche von 29,3 % im Jahr 1993 auf 29,5 % im Jahr 2001 (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 2002a). DOSCH und BECKMANN (1999a: 297; 1999b: 381) verweisen auf Szenarien, die davon ausgehen, dass langfristig bei der landwirtschaftlichen Nutzfläche bis zu 5 Mio. ha unter den zu erwartenden Bedingungen nicht mehr ökonomisch tragfähig bewirtschaftet werden können. Die Folgen dieser Entwicklung spiegeln sich in einer Verringerung der Offenlandflächen und damit in Zusammenhang stehend in einer abwechslungsreichen Freiraumstrukturierung wider. Die Vereinheitlichung der Nutzungsformen und eine höhere Nutzungsintensität auf den verbleibenden hochproduktiven Flächen führen zu einer Verringerung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt. Dem wird zum Teil durch die Ausweisung von als besonders wertvoll eingestuften Landschaften und Landschaftsteilen als Schutzgebiete begegnet, die unter spezifischen Zielstellungen gepflegt und erhalten werden. Insgesamt steht zu befürchten, dass außerhalb der Schutzgebiete die strukturelle Verarmung und die Segregationstendenzen der Landschaft fortschreiten, da die Konzentration auf wenige Landnutzungsformen zunimmt.

2. Freiraumverbrauch und -zerschneidung

Der jährliche Verlust an Freiräumen durch die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung ist weiter unvermindert hoch. Dabei bewegt sich der durchschnittliche Flächenverbrauch zwischen 1993 und 1997 auf einem Niveau von 120 ha und liegt zwischen 1998 und 2001 auf einem Niveau von 125 ha (STATISTISCHES BUNDESAMT 2002a). Die Bauflächenausweisungen durch die Kommunen lassen nicht unbedingt erkennen, dass zukünftig eine grundsätzliche Trendumkehr zu erwarten ist (2001 um 2,4% höhere Bauflächenausweisung als 1997, STATISTISCHES BUNDESAMT 2002a). Nach Trendberechnungen wird bis 2010 von einem Freiraumverlust von etwa 41.000 ha/Jahr (ca. 112 ha/Tag) ausgegangen (DOSCH; BECKMANN 1999a: 303). Die Zielsetzung der Bundesregierung, aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2020 nur noch 30 ha/Tag an Freiraum zu verbrauchen (BUNDESREGIERUNG 2002), erscheint angesichts der bisherigen Entwicklung als ein sehr hoch gestecktes Ziel. Der Verlust als Fläche spiegelt aber nur die quantitative Seite dieses Phänomens, es hat zusätzlich eine qualitative Komponente. Diese negative qualitative Wirkung des Freiraumverbrauchs äußert sich in der weiter voranschreitenden Freiraumzerschneidung. JAEGER u.a. (2001: 306) weisen in einer quantitativen Analyse in Baden-Württemberg nach, dass der Zerschneidungsgrad wesentlich höher ist, als dies Ergebnisse früherer Untersuchungen bisher vermittelten. Besonders in den ballungsnahen Kulturlandschaften erhöht sich der Nutzungsdruck auf die weniger werdenden unzerschnittenen Freiräume (vgl. DOSCH; BECKMANN 1999a; BBR 2000: 154 ff.).

Auf Grund der herrschenden Marktmechanismen und des weiter wachsenden spezifischen Flächenbedarfs von 0,5-1 m² pro Jahr und Einwohner (SIEVERTS, 1998: 456) ist eine generelle Trendumkehr unwahrscheinlich. Nach einer Analyse von WIESE (1998) liegt die Durchschnittsproduktivität der versiegelten Flächen um den Faktor 300 höher als bei den Freiflächen. Freiraum ist nach wie vor eine lukrative Urbanisierungsressource, die eine volkswirtschaftlich positive Wertschöpfung gestattet (CURDES 1999: 335 f.).

3. Funktionalisierung der Landschaft

Landschaft war zwar schon immer und zuallererst Produktionsraum (Schenk 2001: 36), dem „Primat der Ökonomie“ unterworfen (ADAM 1996), doch hat „die seit den 80er Jahren voranschreitende funktionsräumliche Arbeitsteilung ... zu einer problematischen, einseitigen Funktionszuweisung an Landschaftsräume geführt“ (BBR 2000: 154). LOSCH (1999: 312) stellt fest,

dass sich durch die Wirtschaftsweisen der modernen Ökonomien ein Trend verstetigt, der weg von Multifunktions- hin zu wirtschaftsgerechten Funktionslandschaften führt. Es entstehen monofunktionalisierte Landschaftskomplexe wie: hochintensive Agrar-, Siedlungs-, Bergbau- und Industrie-, Freizeit- und Erholungs-, Schutz- und Pflegelandschaften. Diese einseitig für einen spezifischen Bedarf ausgerichteten Landschaften besitzen nur geringe Fähigkeiten, Trendbrüche zu kompensieren bzw. auf veränderte Nutzungsansprüche reagieren zu können. Monofunktionale Landschaften könnten schnell ihren „Gebrauchswert“ verlieren mit gravierenden Folgen für ihre weitere Entwicklung.

4. Leitbilder: Stadtlandschaft, bäuerliche Kulturlandschaft, Prozessschutz

Auf der Suche nach Konzepten für eine nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung scheinen drei Leitbilder wesentlich für die Auseinandersetzung mit der hier besprochenen Thematik.

1. Stadtlandschaft

Idealisiert durch Sieverts „Zwischenstadt“ als neu interpretierte urban-ökologische Sphäre mit der technisch kontrollierten Durchdringung von ökologisch und rekreativ hochleistungsfähigen Freiräumen und urbanen Milieus in einer ästhetisierten Umwelt.

Als Versuch einer Antwort auf das beharrliche Ausufern der städtischen Räume, das immer diffuser werdende Erscheinungsbild der Stadt, entwirft SIEVERTS (1999) mit seiner „Zwischen-

stadt“ ein neues Bild, sieht Chancen für eine positive Neuinterpretation. Schwerpunkt seines Konzeptes ist eine urbane Kreislaufwirtschaft (Recycling, Mehrfachnutzung und Facility Management für Siedlungsstrukturen), um die Stadt effektiver und flexibler zu nutzen. Der Freiraum wird zum tragenden gestalterischen Element in dieser „Regionalstadt“. In ihm soll ein neues Gleichgewicht hergestellt werden zwischen den drei Hauptfunktionen (SIEVERTS 1998: 464 ff.): ökologische Stabilisierung der Stadtlandschaft als technisch gemachtes und kontrolliertes Gleichgewicht, Produktion gesunder Nahrungsmittel und nachwachsender Rohstoffe sowie die Erholung in einer schönen Stadtlandschaft.

Mit diesem Konzeptentwurf wird eine neue Sichtweise auf eine bisher ausschließlich negativ empfundene Entwicklung eröffnet, die auch auf sich ändernde Wahrnehmungs- und Lebensgewohnheiten reagiert. Auf der Metaebene Regionalstadt sind die Möglichkeiten, ein technisch kontrolliertes „ökologisches Gleichgewicht“ herzustellen und ästhetische Prinzipien durchzusetzen, in Anbetracht sich weiter ausdifferenzierender, zum Teil sehr individueller Raumansprüche der urbanen Gesellschaft allerdings kritisch zu betrachten. KÜHN (2001: 100) vermerkt dazu: „... mit aktuellen Leitbegriffen wie 'Zwischenstadt' oder 'Netzstadt' geht eine neue Inwertsetzung des alten planerischen Leitbildes der 'Stadtlandschaft' einher – ohne allerdings die planungshistorisch manifestierte Kritik daran ausreichend zu reflektieren.“

2. Bäuerliche Kulturlandschaft

Als Inbegriff romantischer Vorstellungen der harmonischen Einheit von Mensch und Natur, einer hohen Vielfalt an Lebewesen und Leitbild für eine „quasi-natürliche“ Nachhaltigkeit.

HABER (2001: 6 ff.) weist auf eine Vielzahl von Widersprüchen zwischen dem idealisierten Bild bäuerlicher Kulturlandschaften der vergangenen Jahrhunderte und ihrer rauen (sozialen) Wirklichkeit hin.

Abb. 5: „Stadtlandschaft“ Jena-Winzerla



Foto: MARGRAF 2001

SCHENK (2001: 31 f.) stellt an anderer Stelle dazu fest: „... die gewachsenen bäuerlichen Kulturlandschaften ... sind Ausdruck gebremster wirtschaftlicher Dynamik ... in den vormodernen Gesellschaftssystemen. ... Es ist aus der Analyse der Genese von Landschaften als eine grundlegende Erkenntnis festzuhalten, dass gerade die als besonders reizvoll empfundenen Strukturen und Einzelelemente in unseren Landschaften überwiegend aus einer Zeit energetischer Engpässe und sozioökonomischer Restriktionen stammen.“ Ebenso wird der „ideologische“ Standpunkt des jeweiligen Betrachters das Bild darüber prägen, was unter *Kulturlandschaft* verstanden wird. Leitbilder, die allerdings auf die Vergangenheit reflektieren, ohne die zur Umsetzung notwendigen bzw. entwicklungsdeterminierenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu beachten, werden an der Realität scheitern.

Abb. 6: Bäuerliche Kulturlandschaft - Laasen bei Jena



Foto: MARGRAF 1996

3. Prozessschutz (Wildnis)

Als „zurück zur Natur“, zur „wilden Landschaft“, zum Ursprung, in denen natürliche Prozesse weitgehend selbstbestimmt (evolutionär) ablaufen, Selbstheilungskräfte wirken können, die Natur ein Eigenrecht erhält und als Gegenleistung Ressourcen regeneriert, um mit den gesellschaftlichen Reproduktionssystemen gekoppelt dauerhaften Wohlstand zu ermöglichen.

Abb. 7: Prozessschutz – Jonastal bei Arnstadt



Foto: MARGRAF 1994

Der ausbleibende Erfolg des klassischen, museal-konservativen Statik-Konzeptes des Naturschutzes mit selektiver Orientierung auf Arten- und Biotopschutz hat zu einer Erweiterung durch das Dynamik-Konzept (Prozessschutz) und die Orientierung auf ganzheitliche Strategien (z.B. Erhalt gewachsener Kulturlandschaften etc.) geführt. Gerade dynamische Konzepte (Sukzessionsstrategien) spielen in der Landschaftspflege eine immer größere Rolle, da sie vor allem in der Entwicklung großer Flächenareale kostengünstiger erscheinen (vgl. DOSCH; BECKMANN 1999b, 384 ff.). Der Prozessschutz (abgeleitetes Leitbild: gesteuerte Wildnis) beinhaltet ein dem *jeweiligen Raum angepasstes* Sichselbstüberlassen der Natur mit dem Ziel, langfristig eine ungestörte Prozessentwicklung zu ermöglichen und hohe ökologische Kompensations- und Regenerationsleistungen zu erzielen (vgl. SCHERZINGER 1997; LOSCH 1999: 318). Dieser Entwicklungsansatz verfolgt das Ziel, in der ansonsten intensiv genutzten Kulturlandschaft Revitalisierungszonen für den Naturhaushalt zu schaffen. Die kompensatorische Wirkung ist allerdings von verschiedenen Faktoren abhängig, z.B. von der räumlichen Verteilung dieser Zonen, von ihrer Größe, von ihrem Regenerationspotenzial gegenüber belasteten Räumen und ihrer fachlichen Zielsetzung. Nur wenn die Arealverteilung eine konzeptionelle Basis hat, wird die gezielte „Nichtnutzung“ Ausdruck des kulturellen Willens des Menschen und man könnte sie als neue Elemente der Kulturlandschaft bezeichnen. Ungesteuertes Brachfallenlassen käme dagegen der Aufgabe von Kulturlandschaft gleich.

5. Fraktale Betrachtung und räumlicher Kontext: Fragestellungen

Wenn die festgestellten Tendenzen der räumlich-selektiven Populationsdepression für die nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung genutzt werden sollen, dann müssten die Folgewirkungen dieses Phänomens so gesteuert werden, dass der betrachtete Raum in der Bilanz einen „Nachhaltigkeitsgewinn“ oder einen hinsichtlich der resultierenden ökologischen und sozioökonomischen Entwicklungsoptionen austarierten Zustand aufweist.

Fragen zur räumlichen Komponente der nachhaltigen Entwicklung:

Welche Komponenten der Nachhaltigkeitstrias profitieren möglicherweise von den Schrumpfungsprozessen und welche nicht? Wie ist das Ergebnis in Bezug auf die gesamträumliche Entwicklung in den betroffenen Gebieten zu beurteilen?

Wie ist unter Nachhaltigkeitsaspekten das Verhältnis zwischen den Entwicklungen in den Wachstumsräumen zu denen in den Schrumpfungsbereichen zu bewerten und welche komplementären Entwicklungsoptionen lassen sich daraus ableiten? In welchem Verhältnis stehen die möglichen Wirkungen dieser Optionen zueinander?

Wie müssen Räume überhaupt abgegrenzt werden, damit eine räumlich nicht-fraktale „Nachhaltigkeitsbilanzierung“ erfolgen kann?

Nachhaltigkeit zielt auf die zukunftsorientierte Gestaltung natürlicher und gesellschaftlicher Potenziale. Da mit der demographischen Schrumpfung das ortsbezogene sozial-kulturelle und wirtschaftliche Leistungsangebot abnimmt, verschlechtert sich unter sozioökonomischen Aspekten die Möglichkeit, eine nachhaltige Entwicklung einleiten zu können. In einem Modellvorhaben der Raumordnung mit dem Titel „Anpassungsstrategien für ländlich periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern“ stehen diese Probleme bereits auf der Agenda, indem Konsequenzen des Entleerungsprozesses für die Auslastung und die Wirtschaftlichkeit von sozialen und technischen Infrastrukturen (Bildungseinrichtungen, Kultur- und Sportstätten, ÖPNV etc.) diskutiert und mögliche Lösungsansätze gesucht werden (BBR 2003). Die Folgen eines dauerhaften infrastrukturellen Versorgungsmangels für einzelne Kommunen oder ganze Regionen wären gravierend, eine endogene Depression mit sich weiter verstärkenden Abwanderungstendenzen vorgezeichnet. Dies dürfte besonders für die Zurückbleibenden hinsichtlich ihrer spezifischen Bedürfnisse erhebliche Einschnitte in ihrer Lebensqualität mit sich bringen. Kann die demographische Schrumpfung die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit stärken? Hier ein klares „Jein“. Einerseits ist damit zu rechnen, dass die Intensität der Nutzung natürlicher Ressourcen nachlässt, was durchaus als positiver Effekt bezeichnet werden könnte, andererseits verschwindet durch Nutzungsaufgabe die Vielfalt kulturbedingter Ökotope verbunden mit dem Rückgang der Biodiversität dieser Räume. Gleichzeitig erhöht sich der Nutzungsdruck auf die Landschaft in den Zielräumen der Wanderungsbewegungen, in den Wachstumsregionen. Die „ökologischen Gewinne“ dieser Nutzungsentlastung der meist ländlichen Räume dürften im Verhältnis zur Nutzungsintensivierung und zu den damit verbundenen „ökologischen Defiziten“ in den städtischen Räumen eher gering ausfallen. Die Möglichkeiten einer gezielten Kulturlandschaftssanierung in den Schrumpfungsbereichen z.B. durch Fließgewässerrenaturierung, Beseitigung von Kulturbaufehlern früherer Jahre, Rückbau von nicht mehr benötigten Infrastrukturanlagen und Siedlungen etc. erscheint aus Mangel an lokal verbliebenen sach- und humangebundenen Ressourcen wenig realistisch. Die nachhaltige Entwicklung von Teilräumen entscheidet sich letztendlich an den Möglichkeiten, diese auch im Gesamttraum (Region) einleiten zu können.

Der ARL-Arbeitskreis „Operationalisierung des Prinzips der Nachhaltigkeit in der Regionalplanung“ (ARL 2000: 163) stellt fest, dass es keine regionsspezifische Leitidee zur Umsetzung von Nachhaltigkeit gibt, da Nachhaltigkeit als gesellschaftspolitische Zielvorstellung nicht objektiv richtig oder eindeutig zu definieren ist. Die existierenden unterschiedlichen gesamträumli-

chen Lösungsansätze wurden daher vom ARL-Arbeitskreis in drei Leitideen transportiert und werden hier zusammengefasst wiedergegeben (vgl. ARL 2000: 163 ff.):

1. *Autarke Regionen*: Die Städte werden auf ein regional verträgliches Maß reduziert und in die ländlichen Räume zur Ausbildung geschlossener regionaler Kreisläufe integriert. Charakteristisch für diesen Entwicklungstyp sind flächenhaft dezentrale Nutzungsformen und geringe räumliche Disparitäten.
2. *Stadtökologie und Wildnis*: In einer großräumig funktionalen Arbeitsteilung werden Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung auf die Städte konzentriert (Städtenetze). Der übrige Raum dient vorzugsweise dem Naturerhalt (Wildnisgebiete). Es entstehen hochkonzentrierte punkt-linienförmige und großflächig extensive Nutzungsformen. Die räumlichen Disparitäten zwischen Stadt und Land werden verstärkt.
3. *Ausgewogene Doppelnutzung*: Städtische und ländliche Räume stärken ihre endogenen Potenziale in komplementärer Verflechtung. Dazu gehört die umweltverträgliche Verdichtung und Konzentration arbeitsteiliger Wirtschaftsaktivitäten in der Stadt und die flächenhaft-dezentrale naturschonende Landnutzung mit der Herausbildung regionalwirtschaftlicher Kreisläufe in den ländlichen Räumen (endogene Regionalentwicklung).

Der ARL-Arbeitskreis präferiert die Leitidee der ausgewogenen Doppelnutzung und als Referenzwert für die nachhaltige (Landschafts-)Nutzung die bäuerliche Kulturlandschaft um Mitte des 20. Jahrhunderts (ARL 2000: 164). Die Umsetzung dieser Leitidee erscheint angesichts der gegenwärtigen Tendenzen, welche eher der Leitidee 2 (nur in Ansätzen der Leitidee 3) entsprechen, und den zur Zeit zur Verfügung stehenden Mitteln und Instrumenten schwierig. Auch das Leitbild der bäuerlichen Kulturlandschaft Mitte des 20. Jahrhunderts als Bezugsgröße für eine nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung greift im Hinblick auf die jetzt und zukünftig vollkommen geänderten gesellschaftlichen und rahmenwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen zu kurz (s. Kapitel 4 dieses Beitrages).

Fragen zur Kulturlandschaftsentwicklung:

Welcher semantische Gehalt wird mit dem Begriff 'Kulturlandschaftsentwicklung' verbunden?

Welches Leitbild der Kulturlandschaftsentwicklung soll präferiert, welche Kulturform(en) der Landschaft angestrebt werden?

Wie viel Nutzung oder Pflege der Kulturlandschaft wird in Zukunft benötigt bzw. kann sich die Gesellschaft leisten? Wer soll sie pflegen?

Welche Funktionen soll die Kulturlandschaft der Zukunft erfüllen und wie müsste die darauf ausgerichtete Verknüpfung der natürlichen und anthropogenen Leistungssysteme aussehen? Wie sind die bestehenden sozialen und ökonomischen Trends diesbezüglich zu bewerten?

Welche landschaftsgestaltenden Wirkungen entfalten die zukünftigen Nutzungsansprüche und können sie gelenkt werden?

Die Grundvoraussetzung zur großräumigen Kultivierung der Landschaft ist eine mehr oder weniger flächendeckende Bewirtschaftung. Die größten freiraumbezogenen Nutzer Land- und Forstwirtschaft (83 % der Gesamtfläche) erhalten die Kulturlandschaft in ihrer jetzigen Form nur, weil die großräumige ökonomisch rentierliche Bewirtschaftung mit Subventionierung sichergestellt wird. Ein flächendeckender Erhalt gewachsener Kulturlandschaften ist mit Ausnahme der als besonders erhaltenswürdig eingestuften kostenmäßig kaum vorstellbar. Großräumig stabilisierende Beschäftigungseffekte sind durch die Erweiterung des ländlichen Erwerbsspektrums durch alternative Energiegewinnung und Nahrungsmittelproduktion (z.B. Wind- und Bioenergieerzeugung, alternativer Landbau) in der durchrationalisierten Landbewirtschaftung kaum zu erwarten. Eine stabile Raumstruktur mit einer raumspezifisch, soziodemographisch ausgewogenen Bevölkerungsdichte ist jedoch als Voraussetzung für die Kulturlandschaftspflege und den

Kulturlandschaftserhalt in der jetzigen Grundstruktur zu betrachten. Die Aufrechterhaltung der Grundversorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur ist die Basis für die Erhaltung der Kulturlandschaft in ihrer gegenwärtigen Form. Die Entleerung von Räumen unter ein kritisches Maß an Bevölkerungsdichte, welches den Erhalt regionaler Kreisläufe (z.B. ein regionales Marktgeschehen) behindert, wird zur langfristigen Aufgabe von nicht mehr benötigten Siedlungs- und Infrastrukturen und in der Folge zur Aufgabe der Landnutzung generell führen. Insofern können Chancen für eine nachhaltige Kulturlandschaftsentwicklung durch die demographische Schrumpfung nur dann gesehen werden, wenn sie ein bestimmtes „kritisches Dichtemaß“ an Einwohnern im Raum nicht unterschreitet und zu einer Ressourcen schonenderen Landnutzung führt. Die Überlegungen zur Kulturlandschaftsentwicklung müssen daher regionalisiert, als Bestandteil einer gesamträumlichen Konzeption betrachtet werden. Kulturlandschaft als Leitbild und als Grundlage regionaler Entwicklungsstrategien sollte vor allem die affektive Einbindung der verschiedenen Akteure in den regionalen Gestaltungsprozess unterstützen (Integrations- und Kohäsionssymbol).

6. Szenarien und Fazit

Es steht zu befürchten, dass die räumlich selektiv ablaufende demographische Schrumpfung einen weiteren Wandel der betroffenen Kulturlandschaften nach sich zieht, der ihr Bild, so wie wir es heute kennen, grundlegend und „nachhaltig“ verändern wird. In der Nutzung bleiben nur die ökonomisch rentierlich bewirtschaftbaren Flächen, die anderen fallen brach. Die Segregations-tendenzen in der Landnutzung werden verstärkt. Die junge, Arbeit suchende Bevölkerung wandert mangels Erwerbsperspektiven aus den Schrumpfungs- in die Wachstumsräume, um sich dort eine Existenz aufzubauen. Die Bevölkerung im Rentenalter wandert vom Land in die nahe gelegenen Städte, um sich besser sozialinfrastrukturell versorgen zu können. Diese Prozesse gewinnen ab einem bestimmten Zeitpunkt eine sich selbst verstärkende Eigendynamik. Das regionale Marktgeschehen bricht in seiner bekannten Form zusammen, der Markt strukturiert sich neu verbunden mit der Aufgabe großer Teilräume. Monetär spürbar für den Einzelnen wird dies neben dem Verlust an Erwerbsmöglichkeiten besonders durch die Entwicklung des Immobilienmarktes. Durch die Vielzahl der Immobilienaufgaben in den Schrumpfungsbereichen entwickeln sich die erzielbaren Veräußerungsgewinne gegen Null, da keine Nachfrage mehr existiert. D.h. die Immobilien besitzen nur noch einen theoretischen Wert. Das immobile Eigentum wird von den Eltern nur solange erhalten, wie die Hoffnung besteht, dass die Kinder dieses Eigentum übernehmen und die Erhaltung nicht die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit überfordert. Der sozialräumliche Anker des immobilien Eigentums auf dem Land wird gekappt. Durch die alle gesellschaftlichen Bereiche umfassende Nutzungsaufgabe und die Entvölkerung entwickeln sich besonders in den ländlich-peripheren Räumen ganze Landstriche zu Wüstungen. Andere Trends sind nur bei grundlegend geänderten Ausgangsbedingungen zu erwarten, wie z.B. eine gesamtwirtschaftlich lang anhaltende Prosperität, eine massive Umverteilung des sich gesellschaftlich akkumulierenden materiellen Reichtums zur Förderung der Mehr-Kind-Familie als Grundlage gesellschaftlicher Reproduktion oder eine große Gesellschaftsstrukturereform, die Nachhaltigkeit als zentrales gesellschaftspolitisches Leitbild mit all seinen Konsequenzen akzeptiert und das geltende Regulationsregime daraufhin ausrichtet.

Wie kann die Zukunft der Kulturlandschaft in den demographischen Schrumpfungsbereichen unter den genannten Rahmenbedingungen aussehen? Über drei Szenarien wird in Anlehnung an die Lösungsansätze des genannten ARL-Arbeitskreises (vgl. o.) der Versuch unternommen, mögliche Zukünfte zu skizzieren und ihre Auswirkungen zu beschreiben.

Szenario 1: Konzept der großräumig funktionalen Arbeitsteilung

Dieses Konzept beinhaltet die maximale Nutzungsintensivierung der Städte und der stadtnahen ländlichen Räume sowie die maximale Nutzungsextensivierung der zentrenfernen ländlichen

Räume. Die zur Verfügung stehenden gesellschaftlichen Ressourcen werden da eingesetzt, wo die größten volkswirtschaftlichen „Gewinne“ zu erwarten sind. Der Rückzug aus den Entleerungsräumen wird sozialverträglich gestaltet. Unrentable Infrastrukturen werden „gekappt“ und nur strategisch wichtige Siedlungsschwerpunkte erhalten. Die flächendeckende freiraumbezogene Nutzung hört auf und die unbebaute Landschaft wird für großflächige Naturentwicklungsgebiete freigegeben. Neuinvestitionen in diese Räume erfolgen nur, wenn sie Potenziale für zukunftsfähige Technologien erschließen. Die Raumstruktur dieser Gebiete wird vollkommen neu definiert, ebenso wie die darauf ausgerichteten Raumentwicklungsziele.

Kerngedanke dieses Konzeptes ist das Gesundschrumpfen der betroffenen Räume in der Hoffnung auf spätere Revitalisierungsprozesse. Die Naturentwicklungsgebiete bieten später eventuell die Chance, impulsgebend für den naturbezogenen Tourismus und die verstärkte Gewinnung nachwachsender Rohstoffe als erneuerbare Energieträger zu sein. Durch den damit verbundenen Fachkräftebedarf kann es zu Remigrationsbewegungen und einer sukzessiven Vitalisierung der verbliebenen Siedlungsschwerpunkte kommen. Eine vollkommene Wiederherstellung der alten Raumstruktur und damit verbundener sozialer Milieus bleibt aber aus.

Die neoliberale Grundorientierung des Konzeptes mit der Konzentration auf das „Kerngeschäft“ und dem Abstoßen unrentabler Bereiche erscheint bei einem permanent hohen Sanierungsdruck auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen naheliegend und dem derzeitigen Trend entsprechend, solange sich die gesellschaftlichen bzw. makroökonomischen Rahmenbedingungen nicht ändern, führt aber zum Verlust materieller und kultureller Werte in den betroffenen Gebieten.

Szenario 2: Konzept der ausgewogenen Doppelnutzung

Die Sicherung der ländlichen Siedlungsstruktur und der traditionellen Landnutzung in den von demographischer Schrumpfung betroffenen Kulturlandschaften erfolgt durch einen gesellschaftlichen Leistungstransfer, der Zukunftsperspektiven für junge, qualifizierte Bevölkerungsschichten schafft und Impulse für endogene Entwicklungen setzt. Das Konzept entspricht im Wesentlichen der Zielstellung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung und damit den traditionellen Grundsätzen der bundesdeutschen Raumordnung. Die Umsetzung erfordert allerdings erhebliche finanzielle Aufwendungen der öffentlichen Hand und ist damit stark von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der Handlungsfähigkeit des Staates abhängig. Die Wirksamkeit dieses Konzeptes wird außerdem von der Entwicklung der demographischen und sozialräumlichen Trends beeinflusst. Bei der weiteren Verstetigung urbaner Lebensstile und den fortwährenden Migrationsbewegungen in oder in die Nähe von großen Zentren würde das Konzept unter Umständen sogar kontraproduktive Wirkungen entfalten, da versucht wird, rurale Lebensformen und Lebensgemeinschaften zu stabilisieren, für die es gesellschaftlich (vorerst) keinen Bedarf mehr gibt.

Szenario 3: Konzept der räumlichen Dialektik

Der Entleerungsprozess wird für eine räumlich angelegte Strategie zur Initiierung einer progressiven Populationsdynamik genutzt. Der Staat übernimmt durch einen symbolischen Kaufbetrag (z.B. 1,- €) die auf Grund der Marktsituation nicht mehr veräußerbaren Immobilien und verschenkt diese im Rahmen eines raumspezifisch formulierten Entwicklungskonzeptes (z.B. regionales Sanierungsgebiet, lokaler Vitalisierungsschwerpunkt) unter Auflagen an Familien mit Kindern (z.B. 10-jährige Bindefrist, bis die Schenkung voll rechtswirksam ist). Die Schenkung erfolgt nur, wenn eine raumspezifisch festgelegte Mindestanzahl an Familien im bestätigten „lokalen Vitalisierungsschwerpunkt“ leerstehende Immobilien übernimmt (Bildung von „Schenkungsgemeinschaften“). Die Immobilientransfers dienen als raumstabilisierende Impulse zur Wiederbelebung demografischer Schrumpfungsbereiche und als Instrument der Familienförderung.

Bei diesem Konzeptansatz werden die Folgeerscheinungen eigentlich negativer Entwicklungen für einen „Turnover-Effekt“ genutzt, indem durch die wechselseitige Wanderung zwischen ländlichen und städtischen Räumen, zwischen schrumpfenden und wachsenden Regionen von Akteuren mit sich im Lebensrhythmus wandelnden Lebensstilpräferenzen und Lebensraumanprüchen eine gesamträumliche Stabilisierung durch gesellschaftlichen Ausgleich ganz im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gefördert wird. Gleichzeitig kann der Gedanke des Kreislaufprinzips aufgegriffen werden, indem der Substanzerhalt als Leitidee einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung vor der Substanzerweiterung steht. Die Schrumpfung könnte so als Chance für die Etablierung von Nachhaltigkeitsgrundsätzen wie intra- und intergenerativer Gerechtigkeit (z.B. gesellschaftsräumliche Leistungsausgleichssysteme, Erhalt kultureller Leistungen früherer Generationen etc.) genutzt werden.

Die aus der demographischen Schrumpfung resultierenden Potenziale für die Förderung einer nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung sind aus den hier dargestellten Gründen als eher begrenzt zu beurteilen. Die Lösung ist unter den gegebenen Voraussetzungen nicht in Sicht. Zum einen müssen die in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe eindeutig definiert und/oder gerade im planerischen Sinne klarer konzeptionell unterlegt werden (vgl. KÜHN 2001: 102); zum anderen sind zuerst die möglichen Folgeerscheinungen der demografischen Schrumpfung in all ihren auch langfristigen Konsequenzen für die betroffenen Räume zu erfassen, erst dann werden Überlegungen zur Kulturlandschaftsentwicklung für diese Gebiete wirklich sinnvoll. Diese Entwicklungsvorstellungen sind im Sinne des Nachhaltigkeitspostulates nicht räumlich fraktioniert zu formulieren, sondern müssen in den regionalen und gegebenenfalls überregionalen raumbezogenen (gesellschaftlichen) Kontext gesetzt werden. Die Entwicklung der Kulturlandschaft der Zukunft wird angesichts der erkennbaren Herausforderungen der in jeder Beziehung sehr unterschiedlich ablaufenden Raumentleerungsprozesse keine simplen, an Symptombehandlung orientierten Lösungen erlauben. Verschiedenste, auch unkonventionelle Ansätze, Strategien und Leitbilder müssen dafür entworfen und erprobt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass man sich der gravierenden Folgen dieser Entwicklung bewusst wird, denn das haben auch die Vorträge und Diskussionen beim Jungen Forum gezeigt: Viele althergebrachte Zielvorstellungen und Instrumente der Raumordnung werden für die Bewältigung der Zukunft nicht mehr geeignet sein.

Literatur

- ADAM, T. (1996): Mensch und Natur. Das Primat des Ökonomischen. Entstehen, Bedrohung und Schutz von Kulturlandschaften aus dem Geiste materieller Interessen. In: Natur und Landschaft, H. 71, S. 155-159. In: SCHENK (2001): a.a.O., S. 36.
- ARL-AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 212. Hannover.
- BBR-BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte Bd. 7. Bonn.
- BBR-BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2003): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starken Bevölkerungsrückgängen in den neuen Ländern. www.bbr.bund.de, Rubrik Themen/Projekte, Raumordnung, Modellvorhaben der Raumordnung.
- BfN-BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2003): Alternative Strategien des Naturschutzes für die Landschaftsentwicklung. www.bfn.de, Rubrik Arbeitsschwerpunkte, Landschaftsökologie.
- BUNDESREGIERUNG (2002): „Perspektiven für Deutschland“. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. vom 17. April 2002, www.dialog-nachhaltigkeit.de.
- BUSCH-LÜTY, C. (1998): Nachhaltige Entwicklung als Leitbild und gesellschaftlicher Verständigungsprozess. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 205, Hannover. In: TÖNNIES (2001): a.a.O., S. 122.
- BVEL-BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT: Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003.
- CURDES, G. (1999): Kulturlandschaft als weicher Standortfaktor. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6.1999, S. 333-346.

- DOSCH, F.; BECKMANN, G. (1999a): Trends der Landschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Vom Landschaftsverbrauch zur Produktion von Landschaften? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6. 1999, S. 291-310.
- DOSCH, F.; BECKMANN, G. (1999b): Strategien künftiger Landnutzung – ist Landschaft planbar. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6. 1999, S. 381-398.
- GRAHAM, B.; ASHWORTH, G.J.; TURNBRIDGE, J.E. (2000): A Geography of Heritage. Power, Culture and Economy. London. In: SCHENK (2001) a.a.O., S. 34.
- HABER, W. (2001): Kulturlandschaft zwischen Bild und Wirklichkeit. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 215, Hannover, S. 6-29.
- JAEGER, J.; ESSWEIN, H.; SCHWARZ VON RAUMER, H.-G.; MÜLLER, M. (2001): Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg. Ergebnisse einer landesweiten räumlich differenzierten quantitativen Zustandsanalyse. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, H. 10/2001, S. 305-317.
- KÜHN, M. (2001): Stadt als Kulturlandschaft? Alte Kritik und neue Perspektiven der „Stadtlandschaft“. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 215, S. 100-105, Hannover.
- LOSCH, S. (1999): Beschleunigter Kulturlandschaftswandel durch veränderte Raumnutzungsmuster – Herausforderung für die Kulturlandschaftserhaltung und für die Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6.1999, S.311-320.
- MARGRAF, K.-U. (2002): Leitbild und Wirklichkeit. Betrachtungen zur nachhaltigen Regionalentwicklung. Master-Arbeit, Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur, unveröffentlicht.
- NOHL, W. (2001): Das landschaftliche Auge. Ästhetik in der nachhaltigen Stadt- und Landschaftsplanung. In: politische Ökologie, H. 69, S. 51-55.
- RITTER, J. (1974): Zur Funktion des Ästhetischen in der modernen Gesellschaft. In: Ders.: Subjektivität. Frankfurt a.M. In: NOHL (2001): a.a.O., S. 54 f.
- SARKAR, S. (2002): Eine nachhaltige Gesellschaft ist möglich. In: politische ökologie, H. 76, S. 26-28.
- SCHENK, W. (2001): Kulturlandschaft in Zeiten verschärfter Nutzungskonkurrenz: Genese, Akteure, Szenarien. In: ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 215, Hannover, S. 30-44.
- SCHERZINGER W. (1997): Tun oder Unterlassen? Aspekte des Prozessschutzes und Bedeutung des „Nichts-Tuns“ im Naturschutz. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufener Seminarbeiträge 1/97, Laufen, S. 31-44.
- SIEVERTS, T. (1998): Die Stadt in der Zweiten Moderne, eine europäische Perspektive. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8. 1998, S. 455-473.
- SIEVERTS, T. (1999): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. 3. verbesserte und um ein Nachwort ergänzte Auflage. Braunschweig Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2002a): Nutzung von Fläche und Raum. www.destatis.de, Rubrik Land- und Forstwirtschaft, Tabellen, Infos und Grafiken.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2002b): Landwirtschaftlich genutzte Fläche, Landwirtschaftliche Arbeitskräfte. www.destatis.de, Rubrik Land- und Forstwirtschaft, Tabellen, Infos und Grafiken.
- TÖNNIES, G. (2001): Konzepte und Szenarien zur Raumentwicklung in Europa. Zum konzeptionellen Ansatz des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 216, Hannover, S. 108-135.
- TRESS, B.; TRESS, G. (2001): Begriff, Theorie und System der Landschaft. Ein transdisziplinärer Ansatz zur Landschaftsforschung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 2-3/2001, S. 52-58.
- WIESE, P. (1998): Ökonomische Anreizinstrumente zur Vorhaltung ökologischer Flächenleistung. Vortragsunterlagen eines Seminars „Knappe Ressource Fläche“ des Deutschen Institutes für Urbanistik. Berlin 1998. In: BECKMANN; DOSCH (1999b): a.a.O., S. 392.
- WOLF, J. (1997): Gleichwertige Lebensverhältnisse versus nachhaltiger Entwicklung – was heißt das für Brandenburg-Berlin? In: HÜBLER, K.-H. v.; WEILAND, U. (Hrsg.): Bausteine für eine nachhaltige Raumentwicklung in Brandenburg und Berlin. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 25-42. In: TÖNNIES (2001): a.a.O., S. 123 f.

ANTJE MATERN

Wachstum und Schrumpfung in US-amerikanischen Stadtregionen und planerischer Umgang mit sozialräumlichen Wandlungsprozessen – das Beispiel der Stadtregion Cleveland*

Gliederung

1. Sozialräumliche Wanderungsprozesse und deren Einflussgrößen in den USA
2. Entwicklungssituation von ‚First Suburbs‘ und deren Ursachen
3. Stadtregion Cleveland
4. Umgang mit den Folgen sozialräumlicher Migration in der Stadtregion Cleveland
5. Einordnung der First Suburbs Initiative in der Stadtregion Cleveland
6. Fazit

Literatur

1. Sozialräumliche Wanderungsprozesse und deren Einflussgrößen in den USA

Individuelle Wanderungsprozesse haben in den US-amerikanischen Stadtregionen einen sehr hohen Einfluss auf die Stadtentwicklung. Stärker als in Deutschland sind Immobilien wichtige Investitionen und Zeichen des sozialen Status, weshalb Hauseigentum als wichtige Investition von der Mehrheit der Amerikaner angestrebt wird und mehr als zwei Drittel aller Haushalte in den USA Hausbesitzer sind (MORROW-JONES 2002: 4).

Dieses Streben nach Grundbesitz wird von staatlicher Seite stark gefördert. Dies geschieht zum einen durch eine Anreizpolitik, z.B. Kredite, Steuervergünstigungen für Hauskäufer, und zum anderen durch geringe Restriktionen in Form von Planungsvorgaben von staatlicher Seite. Zugleich wird vor dem Hintergrund traditioneller gesellschaftlicher Werte wie Demokratie und Liberalismus dem Einzelnen ein hohes Maß an Freiheit bei der Standortentscheidung eingeräumt.

Dies spiegelt sich beispielsweise im Recht zur Entwicklung des Grund und Bodens sowie in der Schwierigkeit, Macht und (Planungs-)Rechte von der unteren Ebene auf eine höhere zu übertragen, wider (vgl. FALKE 1992, HOLZNER 1996).

Wanderungsverhalten von Hausbesitzern

Die Standortentscheidung des einzelnen Hauskäufers ist in starkem Maße von ökonomischen und Prestigegründen beeinflusst. Wert und Lage des Grundstücks sind von entscheidender Bedeutung, da nur dort investiert wird, wo durch Wiederverkauf des Grundstücks ein wirtschaftlicher Gewinn erreicht werden kann. Das Streben nach Gewinnmaximierung und nach sozialem Aufstieg durch die Veränderung des Wohnstandortes führt zu einer vergleichsweise hohen Mobilität der Hausbesitzer und des Kapitals. Es besteht eine sehr hohe Neubaurate, die allerdings auch hohe Leerstandsraten an weniger attraktiven Standorten bewirkt (vgl. MORROW-JONES 2002).

* Dieser Beitrag geht auf Fallstudien zurück, die im Rahmen des Kooperationsprogramms des Chair of City- and Regional Planning (Ohio State University in Columbus / OH) und der Lehrstühle für Raumentwicklung und Raumordnung (TU Dresden) durchgeführt wurden. Das Kooperationsprogramm, das bereits seit 1997 zwischen den beiden Partnerstädten besteht, fördert neben einem jährlich durchgeführten, gemeinsamen Seminar auch Studienaufenthalte und Diplomarbeiten.

Anlass zu intraregionalen Wanderungsprozessen gibt nicht nur die Option der Verbesserung der eigenen Wohnsituation, sondern auch bevölkerungsstrukturelle Veränderungen in dem eigenen Wohnviertel. Deutlich wird dies beispielsweise an dem Phänomen, dass als WHITE FLIGHT bezeichnet wird und die verstärkte Abwanderung weißer Einwohner aus einem Wohnviertel beschreibt, wenn die Zuwanderung von Farbigen und Minderheiten einen bestimmten Anteil übersteigt (MAINSTREET CONNECTIONS 2000: 3).

Die Gemeinden der USA haben auf diese Transformationsprozesse relativ wenig Einfluss. Ihr Hauptanliegen ist es, den sozialen Status oder das Image eines guten Wohngebietes möglichst auf einen langen Zeitraum hin zu sichern. Setzen jedoch Veränderungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt ein, stehen der Gemeinde nur wenig Instrumente der Gegensteuerung zur Verfügung, da Förderprogramme zur Investition in bestehende Siedlungen nur sehr begrenzt verfügbar sind.

Raummuster der Wanderungsbewegungen

Die räumliche Ausprägung der Wanderungsbewegung von Hausbesitzern ist in US-amerikanischen Stadtregionen durch eine Zentrum-Peripherie-Bewegung dominiert. Die Radien, die um das Zentrum der Stadtregion gezogen werden, haben sich innerhalb der letzten Jahrzehnte deutlich erweitert. Waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts die direkt angrenzenden *Suburbs*¹ bevorzugtes Zielgebiet der einkommensstarken Bevölkerungsgruppen, haben sich die bevorzugten Wohnlagen gegenwärtig auf *Suburbs* des zweiten und dritten Ringes um die Kernstadt verlagert (CULLINGWORTH 1997: 31). Dem Nach-außen-Drängen der oberen Einkommensgruppen folgen zeitlich und räumlich versetzt die verschiedenen Einkommensgruppen der Mittelschicht, während einzig die armen Bevölkerungsgruppen relativ immobil an bestehenden Standorten im Zentrum verharren. Die Folge dieser stark selektiven Wanderungsbewegung von der weißen Ober- und Mittelschicht aus der Kernstadt war, dass die Kernstädte seit den 1960 / 70er Jahren durch Armuts- und Minderheitenprobleme geprägt sind (SCHNEIDER-SLIWA 1996: 55).

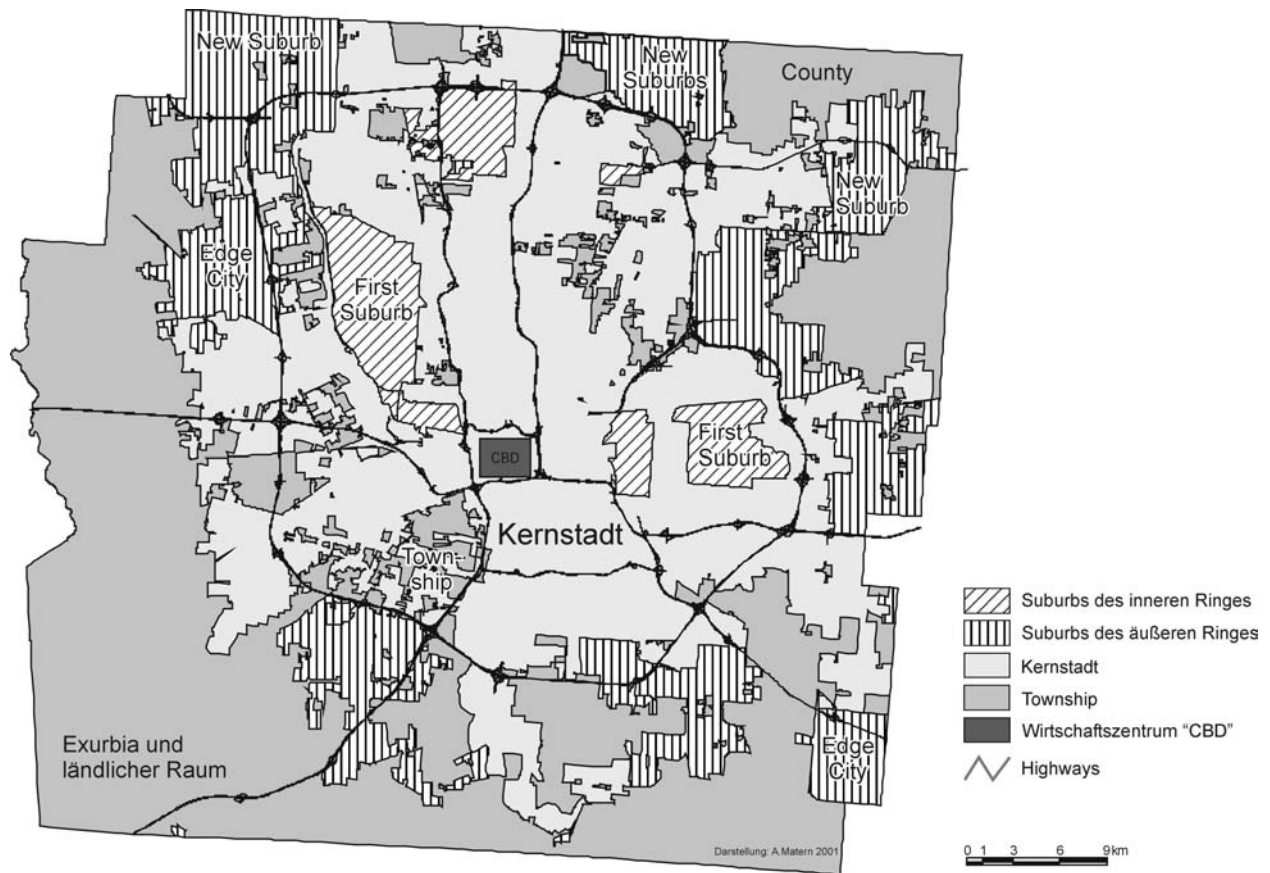
Gegenwärtig sind auch suburbane Kommunen wie innerstädtische Gebiete einer Abschwächung der Entwicklungsdynamik ausgesetzt, so dass man inzwischen zwei Arten von *Suburbs* unterscheiden kann: die Wachstumsgemeinden - *New Suburbs* - und die mit Stagnationserscheinungen - *First Suburbs* (vgl. Abb.1).

New Suburbs sind die gegenwärtigen Wachstumsgemeinden am Rand der Stadtregion. Sie verfügen über hohe Zuwachsraten an Siedlungsfläche, Einwohnern und Arbeitsplätzen. Diese hohe Entwicklungsdynamik können sie sich sichern, indem sie die Möglichkeit nutzen, Flächen der Townships² zu erschließen und diese zu attraktiven und günstigen Wohn- und Gewerbestandorten zu entwickeln. Sie beinhalten alle Funktionen und werden wirtschaftlich durch Dienstleistungsbranchen dominiert (CULLINGWORTH 1997: 31).

¹ *Suburb* ist die Bezeichnung für politisch unabhängige Gemeinden, die sich an den Rändern der Kernstadt entwickelt haben. Während bis zum Beginn des 20. Jh. Eingemeindungen ein wichtiges Element der Stadtentwicklung waren, wehrten sich die Siedlungen später zunehmend gegen den Anschluss an die Kernstadt und verteidigten ihre Eigenständigkeit (MORROW-JONES 2000).

² *Townships* sind die kleinsten Gebietskörperschaften in Stadtregionen, die mit der Landaufteilung (*Land Ordinance* bzw. *Northwest Ordinance*) eingerichtet wurden. Sie sind mit einer Einwohnerzahl von deutlich unter 1.000 Einwohnern meist sehr ländlich geprägt. Ebenfalls unterscheiden sie sich von Städten und Gemeinden hinsichtlich ihrer Rechtsform, denn *Townships* haben keine Besteuerungs- und Planungsrechte und lokale Aufgaben werden von den Kreisen übernommen. Die Verantwortlichkeit endet, wenn Grundstücke in eine Stadt oder in *Suburbs* eingemeindet werden. Dies erfolgt, wenn die Bebauung des Grundstücks in einem *Township* geplant wird, da nur dann die Erschließung durch städtische Wasser- und Abwasserinfrastruktur durch die Gemeinde gewährt wird. *Townships* sind deshalb potenzielle Wohnstandorte, da die Erweiterungsoption für angrenzende Städte und *Suburbs* nur in Richtung der *Townships* besteht (FALKE 1992: 429).

Abb. 1: Stadtstruktur US-amerikanischer Stadtregionen am Beispiel Columbus, OH



Quelle: ANTJE MATERN, eigene Darstellung

Die *First Suburbs* sind die an die Kernstadt angrenzenden Gemeinden, die sich im Zuge erster Suburbanisierungsprozesse zu Beginn des 20. Jh. entwickelt haben und den Höhepunkt ihrer Entwicklung Mitte des 20. Jh. erlebten. Gegenwärtig sind die *First Suburbs* durch einige charakteristische Entwicklungsherausforderungen gekennzeichnet, die im nachfolgenden Kapitel dargestellt werden sollen (vgl. KATZ; BRADLEY 1999).

Der Bedeutungswandel der *First Suburbs* von einem elitären Wohnstandort zu einer Gemeinde mit Stagnations- und Rezessionserscheinungen kann mit dem Phasenmodell der Stadtentwicklung erklärt werden. So werden Stagnations- und Verfallserscheinungen in den *First Suburbs* als Phänomen der Exurbanisierung zugeordnet, wie der Verfall der Kernstadt mit allen wirtschaftlichen und sozialen Problemen eine charakteristische Erscheinung der Suburbanisierungsphase war (LUCY; PHILIPS 2000: 6).

2. Entwicklungssituation von ‚First Suburbs‘ und deren Ursachen

First Suburbs gründeten sich als elitäre Wohnstandorte der einkommensstarken, weißen Oberschicht, deren Wohnviertel von störenden, gewerblichen Nutzungen und „unerwünschten“ Bevölkerungsgruppen freigehalten wurden.

In den letzten Jahrzehnten setzte ein Wandel im Verhalten der Nachfrager in den Stadtregionen ein und insbesondere die höheren Einkommensschichten suchten ihre Wohnorte außerhalb der Stadtzentren und der stadtnahen *First Suburbs*. Die Folge für die *First Suburbs* war, dass sie gegenwärtig mit dem Prozess der Stagnation konfrontiert sind (vgl. Abb. 2).

Abb.2: Gewerbeflächenleerstand in einem First Suburb der Stadtregion Columbus



Foto: ANTJA MATERN

Wie eine Studie zu intraregionalen Wanderungsprozessen belegt, haben die *First Suburbs* an Attraktivität auf dem Wohnungsmarkt verloren und werden bei der Auswahl des Wohnstandortes häufig übersprungen (MORROW-JONES 2000: 5).

Deutlich wird der Übergang in die Phase der Stagnation und des Rückgangs anhand bevölkerungsstruktureller Veränderungen wie Einkommen, Ethnie oder Haushaltstruktur. So sind *First Suburbs* zunehmend einem Bevölkerungsrückgang ausgesetzt, der 1990 landesweit in ca. 40 % der *First Suburbs* zu verzeichnen war. Verursacht wird der Bevölkerungsrückgang zum Teil durch die Verringerung der Haushaltgrößen, aber auch durch Abwanderungsbewegungen, die sich in ersten Leerständen äußern (LUCY; PHILIPS 2000: 5). Zugleich sind diese Gemeinden durch den Wandel der Bevölkerung gekennzeichnet, der Alters-, Einkommens- und ethnische Struktur der Gemeindebevölkerung umfasst.

In den *First Suburbs* vollzieht sich ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung, da viele Haushalte die Phase des Eintritts in das Seniorenalter erreicht haben. Die *First Suburbs* liegen im Anteil der über 50-Jährigen deutlich über dem stadtregionalen Durchschnitt. Dies ist zum einen ein Zeichen für unterdurchschnittliche Zuwanderung junger Familien in die Kommunen und stellt andererseits besondere Anforderungen an die Infrastruktureinrichtungen, um als Wohnstandort attraktiv zu bleiben.

Seit 1990 sanken die Durchschnittseinkommen in den Gemeinden erstmalig, und das oft dynamischer als in den Kernstädten. Insgesamt vervierfachte sich der Anteil der *Suburbs* mit einem Durchschnittseinkommen von unter 80 % des stadtregionalen Durchschnitts (LUCY; PHILIPS 2000: 181).

Erste Veränderungen zeigt auch die ethnische Zusammensetzung der *First Suburbs*. Der so genannte WHITE FLIGHT, hat inzwischen auch die - traditionell weißen - *Suburbs* des ersten Ringes erfasst.

So werden Wohnangebote verstärkt von Minderheiten und Farbigen nachgefragt (vgl. ORFIELD 1997).

Ursachen

Ursache für die sinkende Nachfrage nach Grundstücken in den *First Suburbs* sind folgende, spezifische Entwicklungsmerkmale:

Ein wichtiger Entwicklungsnachteil der *First Suburbs* ist die fehlende Option des Außenwachstums. Ihr Gemeindegebiet ist vollständig von anderen Gebietskörperschaften umschlossen, d.h. sie grenzen nicht an *Township*-Gebiete an, die Erweiterungspotenzial für diese *Suburbs* bieten könnten. Zugleich sind sie durch eine Monostruktur mit Schwerpunkt „Wohnen“ geprägt, die

teilweise bis zu 99 % der gesamten Flächennutzung umfasst. Aufgrund dieser Monostruktur gehen den Gemeinden wichtige Steuereinnahmen verloren, da die Einkommenssteuer – als wichtige lokale Steuer – nur am Arbeitsort erhoben wird (vgl. BIER 1999).

First Suburbs mit gewerblicher Basis sind häufig mit einer Abwanderung der ansässigen Unternehmen konfrontiert, die durch einen Mangel an attraktiven Angeboten an Büro- und Einzelhandelsflächen, höhere Steuern in den *First Suburbs* und eine aggressive Ansiedlungspolitik der *New Suburbs* hervorgerufen wird (vgl. LUCY; PHILIPS 2000).

Hintergründe für die Nachfrageverluste in den *First Suburbs* liegen auch in der alternden Bausubstanz. So entsprechen die physische Struktur und das Design der Gebäude und Wohnviertel, die vor 1960 errichtet worden und die Wohnvorstellungen der Nachkriegszeit widerspiegeln, heute nicht mehr den Ansprüchen der einkommensstarken Bevölkerungsgruppen (LUCY; PHILIPS 2000: 174). Zugleich bilden die hohen Kosten für die Erhaltung und Sanierung der Wohngebäude ein Kriterium bei der Wohnstandortsuche. Mit einem Baualter von über 40 Jahren werden an den Häusern Reparaturen notwendig, die einen erheblichen finanziellen Aufwand für die Besitzer bedeuten. Da - im Gegensatz zu Neubaumaßnahmen - für die Erneuerung bestehender Bausubstanz keine zinsgünstigen Kredite oder staatliche Darlehen gewährt werden, stellt sich für viele Hausbesitzer damit die Frage, ob besser in einen Neubau am Rand der Stadtregion investiert werden sollte.

Ein weiterer Nachteil der *First Suburbs* sind ihre verhältnismäßig hohen Steuern. Aufgrund enger finanzieller Spielräume der kommunalen Haushalte und des dringenden Reparatur- und Erneuerungsbedarf der alternden Infrastrukturanlagen wird die Erhöhung der lokalen Steuern als einzige Option gesehen, um die notwendigen Erneuerungsmaßnahmen finanzieren zu können (vgl. FIRST SUBURBS CONSORTIUM 1999).

Angesichts erster Stagnationserscheinungen stehen die Aussichten der Gemeinden auf eine Stabilisierung oder Verbesserung der Entwicklungssituation relativ schlecht. Um diese Ausgangssituation zu verbessern, hat sich eine Initiative in der Stadtregion Cleveland gegründet, die sich sehr stark für die Interessen der *First Suburbs* einsetzt. Nach einer kurzen Einführung in die Stadtregion Cleveland soll diese Initiative im Anschluss dargestellt werden.

3. Stadtregion Cleveland

Die Stadtregion Cleveland gehört dem *Rust Belt* an, d.h. die Stadtregion befindet sich im alten Industriegürtel der USA, der sich heute mit den Problemen von Altindustrieregionen konfrontiert sieht. Den Ausschlag für umfangreiche Veränderungen gab die wirtschaftliche Rezession, die in den Jahren 1980/1981 die gesamte USA erfasste, aber in den Industriegebieten des Nordostens für besonderen Problemdruck sorgte. Der bis dahin führende Wirtschaftszweig der Stadtregion war die Stahlindustrie, die sich in Folge der Rezession neu strukturieren musste bzw. fast vollständig abgebaut wurde. Die Stadtregion Cleveland ist eine der hoch spezialisiertesten in den USA gewesen und folglich ist die enge Verbindung zwischen dem Rückgang der Wirtschaftskraft der Industrie und der Entwicklung der Stadtregion erklärbar. So sah sich die Stadtregion Cleveland in den 80er Jahren – ähnlich den Metropolen Pittsburgh, Detroit oder Buffalo – einer starken Abwanderung von Industrie wie auch von Bevölkerung ausgesetzt (MARGULIS 1996: 166).

Obwohl die Stadtregion Cleveland seit Jahrzehnten durch Stagnation und Rückgang der Bevölkerung³ geprägt ist, sind deutliche intraregionale Wanderungsbewegungen an den Rand der Stadtregion auszumachen. Dies betraf anfangs eine Verlagerung des Einwohnerschwerpunkts

³ Die gesamte Stadtregion verlor zwischen 1970 und 1990 neun Prozent der Bevölkerung (MARGULIS 1996: 166).

von der Kernstadt in die *Suburbs*, während sich gegenwärtig diese Abwanderungen bereits auf Kreisebene nachverfolgen lassen⁴ (vgl. BIER 1999).

Abb.3: Cleveland- Downtown



Foto: THORSTEN WICHMANN

Dies hat zur Folge, dass nachdem der Verfall der innerstädtischen Gebiete seit Jahrzehnten ein Problem der Kernstadt war, sich nun auch die *First Suburbs* sowie der gesamte Kreis mit diesen Problemen konfrontiert sehen. Die oben dargestellten Merkmale der *First Suburbs*, wie Alterungserscheinungen der Gebäudesubstanz, schwache wirtschaftliche Basis und sinkende Steuereinnahmen bei steigenden Kosten, sind in den *First Suburbs* der Stadtregion Cleveland deshalb deutlich auszumachen.⁵

Vor den stadtreionalen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bildeten sich seit den 1990er Jahren in der Stadtregion Cleveland zahlreiche Initiativen und Organisationen, die sich mit Belangen der Stadtentwicklung auseinandersetzen. Als eine der stärksten Organisationen kristallisierte sich das *First Suburbs Consortium* heraus.

⁴ Lebten im Jahr 1990 77 % der Gesamtbevölkerung der Stadtregion im zentralen Kreis „Cuyahoga County“, waren es 2000 nur noch ca. 73 % der Einwohner der Stadtregion Cleveland (MARGULIS 1996: 166).

⁵ In einer Studie zu den Tendenzen auf dem Wohnungsmarkt in der Stadtregion Cleveland zwischen 1983 und 1999 lagen die Grundstückspreise für Wohngrundstücke der *First Suburbs* in der unteren Hälfte der Skala. Insgesamt verzeichnete man zwischen dem Jahr 1983 und 1999 einen Wertverfall der Grundstücke im Kreis Cuyahoga County von 22,5% auf 19,1%. Im gleichen Zeitraum fielen die Werte der Grundstücke in den *First Suburbs* von 39% auf 33%, während die Grundstückswerte in den *New Suburbs* von 38% auf 47,8% stiegen (vgl. MARGULIS 1996: 171).

4. Umgang mit den Folgen sozialräumlicher Migration in der Stadtregion Cleveland

Aus dem Problemdruck ihrer wirtschaftlichen Situation heraus wurde durch eine Gemeinde in der Stadtregion Cleveland Mitte der 1990er Jahre ein Zusammenschluss der First Suburbs initiiert. Die Basis für die Kooperation bildete die Wahrnehmung der vergleichbaren wirtschaftlichen Situation in den Kommunen, die der Lage der Kernstädte in den 1960/70er Jahren gleicht. In allen beteiligten Kommunen wurde zugleich das Ungleichgewicht staatlicher Förderung zwischen neuen und alternden *Suburbs* beobachtet, das in die Forderung nach stärkerer Beachtung der Belange der *First Suburbs* durch den Staat mündete. Die gegründete Interessenvertretung trägt den Namen *First Suburbs Consortium* und es gehören ihr 26 Kommunen – auch aus anderen Stadtregionen Ohios – an. Seit 2000 ist die Organisation der *First Suburbs* in Form eines *Council of Government* institutionalisiert, wodurch u.a. der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten des Landes und des Nationalstaates erleichtert wurde.

Mitglieder

Mitglieder der Organisation sind neben den kommunalen Vertretern der *First Suburbs* verschiedene Institutionen wie Umweltverbände, Vertreter von wissenschaftlichen Einrichtungen/Universitäten sowie der Kirchen. Die katholische Kirche spielt in der Stadtregion eine besondere Rolle, da sie bereits Anfang der 90er Jahre auf die negativen Auswirkungen der siedlungsstrukturellen Entwicklungen aufmerksam machte. Zugleich wurde ein Programm aufgelegt, das eine Arbeitsgruppe zur Bearbeitung von Flächennutzungsentscheidungen beinhaltete sowie die Vernetzung von Kirchgemeinden und gemeinnützigen Organisationen zur Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in der Stadtregion förderte (BEACH 2000: 24). Unterstützt wird die Organisation der *First Suburbs* zudem durch die Stadt Cleveland, den Kreis „*Cuyahoga County*“ und die „*Cleveland Foundation*“ als wichtige regionale Stiftung.

Ziel und Inhalte

Das Ziel des *First Suburbs Consortium* ist die Entwicklung und Durchsetzung politischer Strategien und Programme zur Erhaltung bestehender Siedlungen. In Anlehnung an Forderungen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und unter besonderer Berücksichtigung eigener Interessen geht es vor allem darum,

- den wirtschaftlichen Verfall existierender Kommunen zu verhindern;
- soziale Kosten, die durch Leerstand und Abriss bestehender Siedlungen entstehen, einzubeziehen;
- den verschwenderischen Umgang mit Infrastruktur einzudämmen und
- Umweltschädigungen und den Verlust von landwirtschaftlichen und anderen Freiflächen zu verhindern (www.firstsuburbs.org/northeastoh.htm).

Das Konsortium definierte zwei Handlungsebenen, und zwar die bundesstaatliche und die stadtregionale Ebene. Auf bundesstaatlicher Ebene sollen die Erfordernisse und Notwendigkeiten der älteren *Suburbs* adressiert werden, während auf stadtregionaler Ebene Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gemeinden zur Bewältigung anstehender Aufgaben geprüft werden sollen.

Bundesstaatliche Ebene

Für die Interessenvertretung auf *bundesstaatlicher Ebene* hat das *First Suburbs Consortium* einen Forderungskatalog aufgestellt, mit dem es auf Defizite der staatlichen Politik hinsichtlich der Unterstützung existierender Siedlungen aufmerksam macht. Denn für Gebiete außerhalb kernstädtischer Problembereiche wird im Bundesstaat Ohio bislang kaum staatliche Unterstützung für Erneuerungsmaßnahmen bereitgestellt. Besonderer Handlungsbedarf wird deshalb in der

Stärkung der Erneuerungspolitik gesehen, die innerhalb staatlicher Förder- und Steuerpolitik größeres Gewicht erhalten sollte (vgl. FIRST SUBURBS CONSORTIUM 1999). So wird von den *First Suburbs* die Forderung gestellt, neben den bestehenden Programmen zur Entwicklung neuer Bauflächen auch Förderprogramme einzurichten, die dem Zweck der Erhaltung alter Substanz und der Erneuerung bestehender Siedlungen dienen. Projekte der Erneuerung und der Entwicklung von Brachflächen sollen den gleichen Anreiz für Investoren erhalten wie die Entwicklung unbebauter Flächen.

Zur Durchsetzung dieses Forderungskataloges und zur Wahrnehmung der Problemlage in den Stadtregionen des Bundesstaates wurden und werden Konferenzen und Informationsveranstaltungen durchgeführt, die sich sowohl an stadtreionale Interessenvertreter wie auch an Politiker des Bundesstaates richten. Erste Erfolge können aufgrund wachsender Beteiligung bei den Veranstaltungen verzeichnet werden, wenngleich es bislang nicht gelungen ist, Maßnahmen dieser Agenda in bundespolitischen Programmen umzusetzen.

Regionale Ebene

Neben den bundesstaatlichen Aktivitäten findet auf stadtreionaler Ebene eine enge Zusammenarbeit der Mitglieder des Konsortiums statt, die durch gemeinsam getragene Programme gefestigt wird.

Das erste gemeinsame Projekt des *First Suburbs Consortium* in der Stadtregion Cleveland war eine Einzelhandelsstudie in der Stadtregion Cleveland im Jahr 2000. Auf Grundlage einer Analyse der Situation des Einzelhandels in den *First Suburbs* wurde ein Konzept mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Einzelhandelsobjekte und zur Revitalisierung bestehender gewerblicher Zentren in den *First Suburbs* erarbeitet. In der Studie wurden Entwicklungsmaßnahmen zur Erhöhung der Nutzungsfunktionen in den *First Suburbs* dargestellt und Optionen der Anpassung der Gewerbe- und Dienstleistungsstandorte an die aktuellen Anforderungen des Gewerbes aufgezeigt. Ein wichtiger Vorteil der Studie war, dass die Umsetzung der Ergebnisse zwar in Eigenverantwortung der einzelnen Kommunen gegeben wurde, aber die Erstellung der Studie gemeinsam und mit finanzieller Unterstützung einer regionalen Stiftung erfolgte. Diese Unterstützung stellte eine deutliche Erleichterung dar, da die Leistungskraft vieler beteiligter *First Suburbs* für die Erstellung einer solchen Studie nicht ausgereicht hätte.

Die zweite gemeinsame Initiative der Kommunen ist das HELP - Programm, das auf Verbesserungen des Wohnungsmarktes zielt. Das von den *First Suburbs* und dem *Cuyahoga County* geförderte Programm besteht seit 1999 und stellt privaten Haushalten zinsgünstige Kredite und Fördermittel von jährlich ca. 60 Mio. \$ für Verbesserungen der Wohnbausubstanz in den *Suburbs* zur Verfügung (BEACH 2000: 25). Das Programm greift eine der größten Herausforderungen für die alternierenden Gemeinden heraus, und zwar die Stabilisierung des Wohnungsmarktes und damit der Abschwächung intraregionaler sozialräumlicher Wanderung aus den *Suburbs* des ersten Ringes in Randlagen der Stadtregion. Das Programm ist bisher sehr erfolgreich und soll in den nächsten Jahren fortgeführt werden.

Die gemeinsam getragenen Aktivitäten zur Verbesserung der Situation von *First Suburbs* auf dem Wohnungsmarkt werden in einigen Gemeinden durch lokale Revitalisierungsprogramme unterstützt. Diese zielen insbesondere auf die Wiederbelebung bestehender Gemeindezentren, die Verbesserung des Wohnumfeldes, z.B. durch die Schaffung von Fußwegebeziehungen, die Errichtung von Straßenbeleuchtung, und die Erneuerung der Infrastruktur.

5. Einordnung der First Suburbs Initiative in der Stadtregion Cleveland

In den Stadtregionen des Bundesstaates Ohio steigt der Handlungsdruck zur Steuerung intraregionaler Wanderungsbewegungen und des Siedlungswachstums gegenwärtig augenscheinlich. Wie

das Beispiel der Stadtregion Cleveland zeigt, sind die Stadtregionen durch Erscheinungen der Exurbanisierung und der Segregation geprägt, deren negative Auswirkungen nicht nur die Kernstädte, sondern eine wachsende Zahl von Gemeinden der Stadtregion betreffen.

Zugleich erfordern die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Globalisierung eine stärkere regionale Zusammenarbeit in den bislang politisch stark fragmentierten Stadtregionen. Die Rahmenbedingungen im Bundesstaat Ohio gestalten sich jedoch aufgrund der liberalen Traditionen, des hohen Stellenwerts wirtschaftlicher Belange, der Rechte des Privatbesitzes sowie der konservativen politischen Orientierung schwierig.

Die Initiative des *First Suburbs Consortium* stellt einen bemerkenswerten Schritt dar, um durch regionale Kooperation und gemeinsame Lobbyarbeit die intraregionalen Wanderungsbewegungen in Richtung städtische Peripherie einzuschränken bzw. zu steuern. Trotzdem überrascht der Zeitpunkt der Initiative nicht, da in den 1990er Jahren national und regional ein Wandel eintrat, in den sich die Initiative gut einordnen lässt:

1. Der Problem- und Handlungsdruck in der Stadtregion Cleveland und den First Suburbs hat in den 1990er Jahren erheblich zugenommen. Die Entwicklungsaussichten der *First Suburbs* haben sich aufgrund der Zunahme der intraregionalen Konkurrenz und der eigenen Entwicklungsprobleme sichtbar verschlechtert.
2. Die Initiative ordnet sich gut in landesweite Initiativen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und zur Einschränkung des Flächenwachstums ein, die unter dem Begriff des *Smart Growth* bekannt geworden sind. Die *Smart Growth* Initiative konnte in den USA erhebliche Erfolge erzielen, insbesondere durch die Beeinflussung der Gesetzgebung einzelner Bundesstaaten hinsichtlich der Förderung von Innenentwicklung und der Einschränkung einer extensiven Flächenentwicklung. So erscheint es nahe liegend und sinnvoll, dass zu den *Smart Growth* Initiativen immer wieder Bezug hergestellt wird, z.B. zur Darstellung von Best Practices und Möglichkeiten der Durchsetzung von Maßnahmen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sowie in der Erstellung einer eigenen *Smart Growth* Agenda für den Bundesstaat Ohio.
3. Basierend auf der Regulationstheorie kann die Durchsetzung regionaler Kooperationen und interkommunaler Zusammenarbeit in Stadtregionen auch als Reaktion auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesse infolge der Globalisierung erklärt werden. Demnach benötigt jede Veränderung eines makroökonomischen Entwicklungsmodells die Entwicklung eines kohärenten Steuerungsmodells, das das Entwicklungsmodell stabilisiert (vgl. STIENS 2000). Ein Schlüsselaspekt zur Entwicklung eines kohärenten Steuerungsmodells zum gegenwärtig bestehenden Entwicklungsmodell scheint die regionale Kooperation zu sein, die sowohl die Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren der einzelnen Gebietskörperschaften einer Stadtregion als auch die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren umfasst. Die Formierung einer stadtreionalen Kooperation zwischen den verschiedenen regionalen Akteuren der Stadtregion Cleveland kann vor diesem Hintergrund als ein notwendiger Anpassungsprozess zum Aufbau funktionierender Steuerungsformen in Stadtregionen verstanden werden.

6. Fazit

Die Initiative der First Suburbs in der Stadtregion Cleveland stellt eine große Neuerung für die stark fragmentierten Stadtregionen im Bundesstaat Ohio dar. Insbesondere vor dem Hintergrund der traditionell geringen, regionalen Steuerung oder staatlichen Lenkung der Siedlungsentwicklung, kommt dieser Initiative eine hohe Innovationskraft hinsichtlich einer abgestimmten Siedlungsentwicklung und des Aufbaus regionaler Kooperationsstrukturen zu.

Trotz der zeitlich günstigen Rahmenbedingungen für die Initiative des *First Suburbs Consortium* bleibt der Erfolg abzuwarten. Einerseits hängen die Erfolgsaussichten der Initiative sehr stark von strategischen Entscheidungen der Politik des Bundesstaates ab und andererseits ergeben sich eine Reihe von Entwicklungsnachteilen der First Suburbs aus ihrer funktionalen Struktur, die nur durch erhebliche Veränderungen ausgeglichen werden können.

Trotzdem geben die Entwicklungen in der Stadtregion Cleveland Anlass zum Optimismus. Denn ein entscheidender Vorteil für die Stadtregion ist der Aufbau von Kooperationsbeziehungen und eines Netzwerks von regionalen Akteuren, der durch die Initiative des *First Suburbs Consortiums* eingeleitet wurde. Im Sinne einer Regional Governance wird mit dieser Kooperation ein wichtiger Schritt zur Überwindung der (politischen) Fragmentierung der Stadtregion und zum Aufbau von Selbststeuerungsstrukturen geleistet. Dies wiederum kann – wie das Beispiel der Doppelstädte St. Paul / Minneapolis (Minnesota) zeigt – zu einem deutlichen Rückgang der Segregation und wirtschaftlichen Polarisierung innerhalb der Stadtregion führen. In Minnesota konnten durch den Aufbau einer engen regionalen Kooperation und die Einführung eines stadt-regionalen Steuerausgleichsystems die Disparitäten zwischen den Gemeinden abgebaut und die Wachstumsdynamik der gesamten Stadtregion gestärkt werden (vgl. ORFIELD 1997). Gelingt es in der Stadtregion Cleveland, einen Weg in diese Richtung einzuschlagen, würden die gesamte Stadtregion und insbesondere die *First Suburbs* davon profitieren können.

Literatur

- BEACH, D. (2000): Engaged at Last – Groping towards regionalism in Northwest Ohio. In: APA (Hrsg.), Planning, H. 1/2000, S. 22-25.
- BIER, T. (1999): Rebuilding Cleveland – A Regional Undertaking. In: SWEET, D.; HEXTER, K.W.: BEACH, D. (Hrsg.): A New American City, Athens, S. 155-181.
- CULLINGWORTH, B. (2000): Planning in the USA. London / New York.
- FALKE, A. (1992): Kommunalpolitik. In : ADAMS, W.P.; ZEMPIEL, E.O.; OSTENDORF, B.; SHELL, K.L.; SPAHN, P.B.; ZÖLLER, M. (Hrsg.): Die Vereinigten Staaten von Amerika. Frankfurt, New York, S. 425-429.
- FIRST SUBURBS CONSORTIUM (1999): Fact Sheet. Informationsbroschüre.
- HOLZNER, L. (1996): Stadtland USA. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, H. 291, Gotha.
- KATZ, B., BRADLEY, J. (1999): Divided We Sprawl. In: The Atlantic Monthly, H. 12/1999, o. S.
- LICHTENBERGER, E. (1994): Stadtgeographie. Stuttgart.
- LUCY, W.; PHILIPS, D. (2000): Confronting suburban decline. Washington, D.C., Covelo.
- MAINSTREET CONNECTIONS (2000): Northeast Ohio First Suburbs Consortium Economic Revitalization Initiative, Executive Summary. Manuskript (unveröffentlicht).
- MARGULIS, H. (1996): Cleveland – Building the Great Lakes City of the Future? In: L. PEACEFULL (Hrsg.): A Geography of Ohio. Kent, S. 165-176.
- MORROW-JONES, H. (2000): The American Dream, Sprawl and the older Suburbs: How far out is far enough? Columbus, Manuskript (unveröffentlicht).
- MORROW-JONES, H. (2002): Transformation at the Urban Edge. IÖR-Texte, Bd. 137, Dresden.
- SCHNEIDER-SLIWA, R. (1996): Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA. Washington, D.C., Berlin.
- ORFIELD, M. (1997): Metropolitics. Washington D.C., Massachusetts.
- STIENS, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen Metropolregionen als Fall. Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.2000, S. 517-536.
- <www.firstsuburbs.org/northeastoh.htm, 15. August 2003.>

FRANK SCHWARTZE

Abbau, Umbau, Aufbau – Perspektiven des städtebaulichen Planens in der schrumpfenden Stadt

Gliederung

1. Bestandsorientierte Konzepte und schrumpfende Städte - offene Fragen
2. Raum ohne Stadt - brauchen die leeren Städte gestaltorientierte Ansätze?
3. Bestand als Ressource - die Ankerstrukturen der Stadt
4. Stadt 2030 - Stadtstrukturelle Untersuchung als Beitrag zur Leitbildentwicklung in der deutsch-polnischen Doppelstadt Guben und Gubin
5. Konsequenzen für das städtebauliche Planen

Literatur

Einführung

Mit dem vorliegenden Beitrag soll in einem Überblick dargelegt werden, welche Konsequenzen der Bevölkerungsrückgang in den Städten Ostdeutschlands für das städtebauliche Planen hat. Er beruht auf der Auseinandersetzung mit den Aufgaben des Stadtumbaus in der brandenburgischen Stadt Cottbus und den Ergebnissen des Forschungsprojektes Stadt 2030 in der deutsch-polnischen Doppelstadt Guben-Gubin.

Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf nachstehenden städtebaulichen Fragestellungen:

- Ist eine Revision der Bestandsorientierung im Kontext von Schrumpfung notwendig?
- Welche Gültigkeit haben heute gestaltorientierte Entwicklungsansätze?
- Welche Bedeutung spielen städtebauliche Leitbilder?
- Welche Erweiterung bürgerschaftlicher Beteiligungsformen und kommunalen Handelns zeichnet sich ab?

Die entscheidenden städtebaulichen Handlungsstrategien der letzten 30 Jahre lassen sich mit den Schlagworten behutsame Stadterneuerung und Stadtreparatur oder kritische Rekonstruktion verbinden. Ihre analytische, aber auch konzeptionelle Grundlage bildete die Inwertsetzung der bestehenden Stadt als Reaktion auf die Negierung der Bestandsstrukturen der Städte durch die Stadtumbauplanungen der städtebaulichen Moderne. Heute können wir, was den Stadtumbau betrifft, eine Handlungsorientierung im Städtebau und in der Stadtplanung unterstellen, die sich aus bestandsorientierter Stadterneuerung und einem erweiterten Verständnis von Denkmalpflege - also von der Baudenkmalpflege zur städtebaulichen Denkmalpflege und kritischen Rekonstruktion zusammensetzt. Im Folgenden soll anhand verschiedener Thesen der Frage nachgegangen werden, ob Strategien, die auf dem Erhalt und der Weiterentwicklung bestehender Strukturen beruhen, unter dem Vorzeichen der Schrumpfung der Städte weiter Gültigkeit haben. Es soll deutlich gemacht werden, welche Probleme auftreten, wenn die inzwischen tradierten planerischen Denkweisen auf die zukünftigen Aufgabenfelder des Stadtumbaus angewandt werden.

Die These ist, dass eine Orientierung am Bestand weiterhin handlungsleitend auch für städtebauliche Umbaukonzepte sein kann und muss, die darauf begründeten Strategien und das Selbstverständnis des städtebaulichen Handelns jedoch einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden müssen. Vor dem Hintergrund der Stadtschrumpfung wird nicht die Bestandssicherung

oder Entwicklung im Vordergrund stehen, sondern eine Förderung der Umbau- und Anpassungsfähigkeit des Bestandes.

1. Bestandsorientierte Konzepte und schrumpfende Städte – offene Fragen

Einer Vielzahl der Städte Ostdeutschlands steht in der Zukunft ein starker Bevölkerungsrückgang bevor. Im Land Brandenburg sind dies vor allem die Städte des äußeren Entwicklungsraumes, die, bedingt durch die wirtschaftliche Strukturkrise und den demographischen Wandel, einer erheblichen Regression ausgesetzt sein werden. Das im Südosten des Landes gelegene Regionale Entwicklungszentrum Cottbus mit aktuell ca. 100.000 Einwohner, wird im Jahr 2015, nach den Prognosen der Stadt, nur noch 82.000 Einwohner haben und 2040 nur noch ca. 60.000. In Cottbus werden dann 15.000 von derzeit 54.000 WE leer stehen (STADT COTTBUS 2002). Neben den wohnungswirtschaftlichen Problemen sind es aber besonders die städtischen Probleme der Aufrechterhaltung der kommunalen Infrastruktur der Nahverkehrssysteme, der Bildungseinrichtungen, der Krankenhäuser und der stadttechnischen Ver- und Entsorgung, die den Kommunen langfristig Probleme bereiten werden. Ohne einen Umbau bzw. Rückbau der Stadt wird Cottbus eine Struktur und Ausstattung unterhalten müssen, die in den 90er Jahren für knapp 130.000 Menschen ausreichend war. Umbau tut also Not, nicht um die Wohnungsunternehmen zu sanieren, sondern vor allem, um die Stadt ökonomisch und sozial überlebensfähig zu halten. Ähnliches gilt auch für die 40 km entfernte, an der deutsch-polnischen Grenze gelegene Stadt Guben: Sie verliert bereits seit 1981 kontinuierlich an Bevölkerung. In den letzten 20 Jahren hat sich die Bevölkerung um knapp 13.500 auf 23.500 Personen reduziert. Die Verringerung der Abwanderung Mitte der 90er Jahre, also nach der ersten Welle kurz nach der Wende, hat sich heute wieder auf eine Abwanderung von nahezu 70 Einwohnern pro Monat erhöht. Die aktuellen Prognosen des Landes Brandenburg gehen von einem Rückgang auf etwa 18.500 Einwohner im Jahr 2020 aus. Auch darüber hinaus ist weiterhin ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Auch hier wird in 17 Jahren nur noch die Hälfte der Einwohner von vor 20 Jahren leben. Derzeit beträgt die Leerstandsquote 21% - in einigen Quartieren liegt sie bei über 40%.

Hier stellt sich die Frage, wie dieser enorme Um- und Rückbaubedarf instrumentiert wird und wie anwendbar unsere bestandsorientierten Konzepte sind. Das Problem soll im Folgenden an verschiedenen offenen Fragen beleuchtet werden:

Behutsame Stadterneuerung

Ein vielleicht notwendiger Abriss von 10.000 WE in Cottbus ist wohl schwerlich als behutsame Stadterneuerung zu bezeichnen, sondern ähnelt in der Dimension dem Stadtumbau im Rahmen der Flächensanierung. Es gibt aber einen wesentlichen Unterschied zur Flächensanierung im alten Stil – den der Nachfrage. Im Gegensatz zur programmatisch begründeten Sanierungspolitik der Nachkriegszeit, in der der Flächenabriss gleichzeitig als Beglückungsstrategie für die Bewohner betrachtet wurde und die Neue Stadt, die Neue Wohnung und der Neue Mensch etwas miteinander zu tun hatten, geht es heute um Wohnungen, die überflüssig sind, denen keine Nachfrage gegenübersteht.

Bestandserhaltung oder Umbau ohne Programm

Aber welche Bestände sollen aufgrund welcher Bewertungskriterien erhalten bleiben und wo werden diese lokalisiert? Wir stehen erstmals wieder vor grundlegenden Entscheidungen mit weit reichenden Konsequenzen – nur, dass uns diesmal nicht die Überzeugungen einer modernen städtebaulichen Programmatik zur Verfügung stehen und uns auch nicht die Möglichkeit gegeben ist, erst einmal generell für den Bestand zu plädieren. Schon heute erzeugt der Leerstand hohe Kosten und fördert den strukturellen und sozialräumlichen Verfall der Städte.

Bewohnerorientierung

Die behutsame Stadterneuerung forderte die strikte Orientierung an den Wünschen der Bewohner. In einem ausgeprägten Mietermarkt und bei einer relativen Problemlosigkeit, bei entsprechendem Einkommen selber Eigentum bilden zu können, läuft diese Zielrichtung ins Leere. Die Menschen sind zu einem großen Teil in der Lage, ihre Wünsche selbst zu realisieren und lassen die Städte mit den nicht mehr benötigten Beständen zurück. Bleibt die Frage, was mit denen geschieht, die ihre Quartiere nicht verlassen wollen oder können. Erfolgt erneut eine von oben gesteuerte Bevölkerungsverschiebung wie zu Zeiten der Flächensanierung? Ist es überhaupt denkbar, dass in Gebieten, die radikal umstrukturiert werden, weiterhin die Bewohner verbleiben, oder geht dies vielleicht nur in bestandsorientierten Konzepten, die aber nicht die Dimension des vielleicht notwendigen Abrisses erlauben? Was heißt Bewohnerbeteiligung am Ort, wenn der Ort abgebaut werden soll?

Stadtraum

Es ist Allgemeingut zu sagen, dass die baulich-räumlichen Ordnungsstrukturen der Stadt diese zusammenhalten. Es ist aber festzustellen, dass gerade die stadtstrukturell und stadträumlich als bedeutsam eingeschätzten Strukturen, wie z.B. die großen Magistralen der gründerzeitlichen Stadterweiterungen, die höchsten Leerstände aufweisen. Ein Abriss hier würde wieder die Zustände von weiten Straßenräumen in aufgerissenen Stadträumen erzeugen, die vor 30 Jahren zu den noch heute gültigen Konzepten der Stadtreparatur geführt haben.

Städtische Typologien

Die zum Angebot stehende Masse für eine etwaige Reparatur ist gegenwärtig nur das erwartete Neubaupotenzial im Einfamilienhaussektor. Bei aller Schrumpfung wird in diesem Segment bis ca. 2015 noch mit einer nennenswerten Neubautätigkeit gerechnet, da vor allem durch die Haushaltsgründungen der starken Jahrgänge des so genannten Honeckerbuckels weiter Nachfrage entsteht. In der Wohnungsmarktregion von Cottbus wird von 2000-4000 Wohneinheiten (STADT COTTBUS 2002) ausgegangen. Wie kann aber dieser Typus für den Erhalt städtischer Strukturen eingesetzt werden?

Bindungskräfte städtebaulicher Strukturen

Kernelemente bestandsorientierten Denkens sind das der Permanenz, also der Dauerhaftigkeit und der daraus abgeleiteten Bindungswirkung städtebaulicher Strukturen sowie das der Wandlungsfähigkeit auf der kleinteiligen Ebene der autonomen Parzelle. Die Gestalt der Stadt wird bei ALDO ROSSI als das historische Gedächtnis der Stadt bezeichnet. Und die Parzelle erscheint bei HOFFMANN-AXTHELM als Speichereinheit des historischen Gedächtnisses der Stadt. Wie lässt sich diese Prämisse, die ja in ihrer Ideengeschichte eine Reaktion auf die städtebauliche Moderne darstellt, auf eine Weiterentwicklung, einen Umbau von Großsiedlungen anwenden? Die Sichtweise, dass die Gebäude der Stadt im Sinne einer Einrichtung in einer langlebigen Stadtstruktur austausch- bzw. wandelbar sind, wird problematisch, wenn wir davon ausgehen, dass in den modernen Siedlungen die Gebäudekonzeption und der städtebauliche Grundplan eins sind und so mit dem Abriss von Gebäuden auch die Begründetheit des Plans verschwindet. Es kann ein essentielles Problem werden, dass Stadt- oder Siedlungskonzeptionen, die als Gesamtensemble entworfen sind, auch nur als Gesamtensemble erfahrbar sind. In Hoyerswerda waren eben die Hausscheiben zum Rückbau vorgesehen, die ein wesentliches Element der städtebaulichen Grundfigur darstellen.

Ähnliche Schwierigkeit erzeugt das Denken in Parzellen. Die Parzellengröße in den modernen Großsiedlungen eignet sich nicht für einen Wandel im Kleinen, und die Frage der historischen

Speichereinheit lässt sich im Angesicht der Reihung gleicher Gebäude auf ähnlichen Grundstücken nur schwer beantworten.

Städtebaulicher Denkmalschutz

Die Frage des Ensembles stellt unseren Erhaltungsbegriff des städtebaulichen Denkmalschutzes auf eine schwere Probe. Ist es denkbar, eine städtebauliche Komposition, die nicht mehr genutzt und kaum umbaubar ist, ähnlich wie ein nutzlos gewordenes Stahlwerk, aufgrund ihres bau- und kulturgeschichtlichen Wertes zu erhalten? Da bislang niemand auf die Idee gekommen ist, die Stahlunternehmen dazu zu zwingen, weiter in nicht mehr notwendigen Anlagen zu produzieren, ihre Arbeiter dorthin zu schicken, und das, nur um den Erhalt zu sichern, stehen wir vor der Frage, wie wir nicht mehr benutzte Siedlungsgebilde bespielen – als Wohnmuseum des 20. Jahrhunderts?

Perspektiven der Altstädte?

Unter einem anderen Blickwinkel trifft diese Fragestellung ebenso auf die historischen in hohem Maße leer stehenden Innenstädte und Altstädte zu. Hier stellt sich die Frage der Abhängigkeit von Haus und Stadtstruktur unter umgekehrten Vorzeichen. Was wollen wir erhalten? Ist es wichtiger, die Struktur einer kleinteilig organisierten, wandlungsfähigen historischen Innenstadt zu erhalten, die in ihrer Raumstruktur als identitätsprägend und sinnstiftend für die Gesamtstadt angesehen wird, oder hängen wir unser Herz an die Häuser, die dort jetzt stehen, die zwar erhaltenswürdig, ja sogar denkmalwürdig, aber vollkommen marode sind, teilweise seit Jahrzehnten leer stehen und für niemanden mit einem durchschnittlichen Einkommen wieder herzustellen sind. Eine maximale, auf die Gebäude bezogene Bestandsorientierung könnte zur endgültigen Aufgabe führen. Brauchen wir mehr Geld oder ist ein Abriss und Neubau, der den zukünftigen Bewohnern die Möglichkeit gibt, sich mit ihren Vorstellungen und finanziellen Möglichkeiten zu entfalten, sinnvoller?

Von der Kritischen Rekonstruktion zur unkritischen Dekonstruktion

In Anbetracht des laufenden Prozesses des Stadtumbaus und der anstehenden Implikationen kann, bezogen auf die inhaltliche Grundlage des Stadtumbaus, gegenwärtig von einer unkritischen Dekonstruktion gesprochen werden. In den Altbaugebieten erfolgt der Abbruch schleichend, als notwendige Maßnahme der Flächenbereinigung zur Gefahrenabwehr. Die so genannte perforierte Stadt ist weniger die Folge bewusster Entscheidungen, sondern entsteht aus einer Allianz aus wohnungswirtschaftlicher Bilanzierung, mangelnden Steuerungsmöglichkeiten und einer wieder auflebenden Idealisierung der aufgelockerten Stadt.

Auf der anderen Seite wird eine Diskussion um das Abschmelzen der Ränder geführt, die sich vor allem auf die relativ autonomen Systeme des DDR-Siedlungsbaues bezieht. Ein Rückbau würde sich hier wie eine negative Stadterweiterung verhalten, die wie ein rückwärts laufender Film vom Dach bis zum Keller, von der gesetzlich geregelten Ausnahme der Infrastruktur bis zum Rückbau der Straßen bei anschließender Begrünung der Flächen geplant und durchgeführt wird. Der Stadtteil verbliebe nur in den Erinnerungen der Bewohner, gekoppelt mit der Verlustempfindung. Bleibt also etwas von den Siedlungen als „Ort“, wenn eine erneute Nutzung unwahrscheinlich wird, da der Umbau der unterirdischen Infrastruktur teurer als die Neuerschließung von Bauland sein wird?

2. Raum ohne Stadt - brauchen die leeren Städte gestaltorientierte Ansätze?

Neben der zentralen Frage zum Umgang mit dem Bestand muss die Frage zum Umgang mit dem offenen Raum der Brach- und Leerflächen der Stadt gestellt werden. Dieser entsteht durch die Auflassung und Abräumung von Teilen der gebauten Stadt, wird zu einem öffentlichen Gut und

fällt damit in eine gestalterische und planerische Verwertungslogik. In Anbetracht der Dimension an offenen Flächen, die auf die Städte zukommen könnten, kann es sich als ein großer Fehler erweisen, die entstehende Leere zu ästhetisieren oder als eine neue Qualität zu verkaufen. Über die Frage der Quantität hinaus müssen wir uns fragen, ob ein gestaltorientierter, städtebaulich-architektonischer Ansatz die adäquate Reaktion für das Problem ist. Mit den vielfältigen, in städtebaulichen Workshops und Publikationen dargestellten Konzepten zur Gestaltung der Leerflächen als eine Art "neuer öffentlicher Raum" wird genau das Denken des Städtebaus des 20. Jahrhunderts auf die schrumpfenden Städte angewandt, das schon den gesamten Umgang des Städtebaus mit dem städtischen öffentlich Raum im letzten Jahrhundert gekennzeichnet hat, nämlich der aus dem Lebensstilpaternalismus der Moderne entwachsene Versuch, über die Gestalt des Raumes konstitutiv auf die Öffentlichkeit und öffentliche Nutzung der Stadt einzuwirken.

Die Konzepte "Neuer Räume" werden so das gleiche Schicksal erleiden wie die blutarmen Zeugnisse der Kritischen Rekonstruktion, die zwar die ästhetische Wiedergewinnung des Stadtraums, aber nicht die Herstellung der strukturellen Eigenheiten der Stadt zum Ziel hatten. Da nützt es nicht viel, wenn zur Unterfütterung der gemapten und animierten Bilder, die von Architekten, Stadtplanern und Landschaftsarchitekten produziert werden, von den Bewohnern neue Interpretation und Aneignungsformen des Städtischen verlangt werden. In Ermangelung der ja tatsächlich nicht mehr vorhandenen Nachfrage werden temporäre Nutzungen erdacht, die die Bilder inhaltlich füllen. Wenn dann ein Jahr lang eine Fläche "bespielt" wird, diese dann wieder dahinsiecht, um darauf zu neuen kreativen Ideen herauszufordern, wenn extensive Grünanlagen, für die sich keine Öffentlichkeit findet, schon im zweiten Jahr nicht mehr gepflegt werden, wird mit der fortschreitenden Überwucherung des wohlmeinenden Ansatzes die Vergeblichkeit des Tuns und der ohnehin als negativ empfundene Prozess des Niedergangs erneut offenbar.

Die neue Lust an der Gestaltung dieser Leer-Räume erscheint so als jüngster Versuch der gestaltenden Disziplinen, in einer Reihe der vergangenen hundert Jahre, dem Ausdruck städtischen Lebens der Menschen ihre Bilder überzustülpen. Die Bewohner der ostdeutschen Schrumpfstädte haben aber mehr Redlichkeit verdient. Die Frage ist doch, wie die Akzeptanz einer ohnehin kommenden Ästhetik des Übergangs in den offenen Räumen der Städte erleichtert wird, ohne dass sie vollkommen als Ästhetik des Untergangs wahrgenommen wird. Das Maß an Umbruch und Erneuerung, das die Bewohner der Städte in Strukturkrisen erleben, ist ohnehin schon so erheblich, dass nicht der Prozess des Offenen, sondern der Stillstand das Thema sein sollte. Nicht das, was sein könnte in allen Facetten, sondern das, was bleibt in aller Normalität. Die Frage nach dem, was bleibt, führt zurück zur Frage des Bestandes.

3. Bestand als Ressource – die Ankerstrukturen der Stadt

Die Auseinandersetzung mit den strukturellen und morphologischen Gegebenheiten der Städte wird und ist auch im Rückbau notwendig und sinnvoll. Sie dürfen aber nicht als normative Setzungen genutzt werden, sondern müssen in ihrem Charakter als Rahmen für Transformationsprozesse gestützt werden. Stadtstrukturelle Entscheidungsgrundlagen sind deshalb so wichtig, da wir, im Gegensatz zu den integrierten Stadtentwicklungsprogrammen, die in den 70er Jahren unter dem Vorzeichen von Wachstum aufgelegt wurden, derzeit weder über ein handlungsleitendes gesellschaftlich akzeptiertes Programm, vor allem aber nicht über die Mittel, um wesentliche Neuorientierungen umzusetzen, verfügen.

Der materielle Bestand der Stadt ist in der schrumpfenden Stadt konstituierend. Die Stadt der Zukunft ist heute im Wesentlichen schon gebaut. In diesem Kontext wird aus dem Bestand die Programmatik für die Zukunft. Sie zielt einmal auf den Charakter der Bestände und ihre Transformationsfähigkeit für die Zukunft sowie auf ihre Rolle im städtischen Gesamtsystem, aber auch auf ihre kulturelle Bedeutung und Funktion im Bewusstsein der Bewohner. Diese Verbindung beschreibt die Suche nach den ideellen und materiellen "Ankerstrukturen" der Stadt als

Orientierungselemente im städtischen Wandel. Sie sind aber keine Setzungen im Sinne eines "Raumbildes" der Stadt, sondern legitimieren sich aus ihrer kollektiven Bedeutung und ihren Eigenschaften für die Zukunft.

Ohne Leitbild?

Bestand als Programmatik verweist auf die Frage des Leitbildes als Mittel zur Steuerung von Umbauprozessen. Die Diskussion der letzten Jahrzehnte war geprägt von Begriffen wie Muddling Trough und perspektivischer Inkrementalismus. Ausdrücke für einen ergebnisoffenen Gestaltungsprozess, der zwar auf eine generelle Orientierung baute, aber das ständige Nachjustieren und eine prozesshafte Planung Schritt für Schritt zum Inhalt hat. Projektorientiertes Vorgehen und das generelle Misstrauen gegenüber großen Ansätzen waren seine Kennzeichen. Der Aufgabe des Rückbaus in Städten, die aufgrund eines lang anhaltenden Bevölkerungsverlustes vor einer vollständigen Neuorientierung stehen, kann dieser Ansatz aber nicht gerecht werden. Hier stellt sich die Frage, ob ein Raumbild im Sinne einer klaren Zielbestimmung nicht notwendig ist. Mit dem oben genannten Begriff der Ankerstrukturen, auf die sich die schrumpfenden Städte langfristig beziehen können, kann diese Anforderung auch im Sinne eines Raumbildes ausgefüllt werden.

Ein entscheidender Grund für die Notwendigkeit von Leitbildern ist, dass Schrumpfung nicht durch den Markt gesteuert wird. Wenn der Rückbau oder die Neuorientierung der Städte nicht über den Markt gesteuert werden können, weil keine Gewinne zu erzielen sind, fehlt eine entscheidende Steuerungsfunktion in den Städten. Abgesehen von den Verlustminimierungsstrategien der kommunalen, privaten und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen sind gegenwärtig keine marktgesteuerten Prozesse zu erkennen. Das Grundproblem planerischer Leitbilder der letzten Jahrzehnte war es immer, dass sie sich gegen den Markt nicht behaupten konnten. Die Ablehnung gegenüber den großen steuernden Leitbildern lag ja nicht nur darin, dass sie sich eben genau in der Epoche diskreditiert hatten, als planerische Raumbilder und Marktinteressen deckungsgleiche Interessen hatten, sondern dass die Märkte eben nur ein bestimmtes Maß an Steuerung zugelassen haben. Der Tiger konnte zwar geritten, aber nicht gelenkt werden.

In Abwesenheit des Marktes, der im Positiven wie Negativen ein Korrektiv darstellt, bekommen Leitbilder und räumliche Vorstellungen zur städtischen Gestaltung eine herausragende Bedeutung. Sie waren vielleicht noch nie so wichtig wie heute, denn sie könnten erstmals wieder tatsächlich Grundlage für Entscheidungen werden. Die Frage, welcher Kurs zu steuern ist, lastet damit alleine auf den Stadtgesellschaften und ihrer Entscheidungsfähigkeit. Deshalb braucht sie die Auseinandersetzung um die zukünftige Stadt, als umfassenden Zukunftsdialog ebenso wie die Auseinandersetzung mit den Bestandsstrukturen.

4. Stadt 2030 – Stadtstrukturelle Untersuchung als Beitrag zur Leitbildentwicklung in der deutsch-polnischen Doppelstadt Guben und Gubin

Das folgende Beispiel einer stadtstrukturellen Untersuchung basiert auf der wissenschaftlichen Begleitung der deutsch-polnischen Doppelstadt Guben-Gubin im Forschungsprojekt Stadt 2030 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durch den Lehrstuhl Städtebau und Entwerfen der BTU Cottbus. Bestimmend für den mit dem Projekt in den Städten initiierten Zukunftsdialog waren zwei sich überlagernde Prozesse: die Auseinandersetzung mit dem rapiden Bevölkerungsrückgang, bedingt durch den demographischen Wandel, durch Strukturkrise und Abwanderung, sowie die ergebnisoffenen Auswirkungen der EU-Erweiterung. Dieses Zusammenspiel von Schrumpfung und Integration stellt beide Städte vor die Aufgaben einer vollständigen Neuorientierung. Sie müssen auf den rapiden Wandlungsprozess reagieren und in schwieriger wirtschaftlicher Situation neue städtische Perspektiven entwickeln. Der Prozess der Leitbildentwicklung

stützte sich neben dem Dialog der Städte, einem umfangreichen Szenario-Workshop, auch auf eine stadtstrukturelle Untersuchung (KUBE; NAGLER; SCHWARTZE 2003).

Eine baulich-räumliche Ausrichtung als Teilaspekt eines Leitbildes, im Sinne eines Raumbildes, schält die zukünftige Stadt aus der vorhandenen heraus. Die Frage ist dabei, auf welche der vorhandenen Bestände der Stadtstruktur sich das Zielsystem des Raumbildes stützt. Das Verständnis der Stadtstruktur, als die langlebigste Struktur in der Geschichte der Städte ist eine wichtige Grundlage für Zukunftsentscheidungen, die sich, wie im Falle der Leitbildformulierung bis 2030, nicht in einem klar prognostizierbaren Rahmen bewegen. In der Logik dieser Struktur entwickelte Zukunftskonzepte können nachhaltiger wirken als Grundlagenentscheidungen, die gegen stadtstrukturelle Bedingtheiten arbeiten. Die stadtstrukturelle Analyse versteht sich im Sinne eines Erkennens des „Bauplanes“ der Stadt – als Instrument zur Ergänzung der strategischen Leitbildentwicklung. Die Auseinandersetzung mit der Stadtstruktur in Guben und Gubin geht von dieser Grundposition aus und fragt nach den strukturellen Festlegungen in Form von städtebaulichen Ordnungssystemen und der Syntax der Stadt als Rahmenbedingung für zukünftige Entscheidungen. Die übergeordneten Fragestellungen für die Untersuchung lauten:

- Was sind prägende Grundstrukturen und Entwicklungslogiken der Stadtstruktur und wie können sie als Bindungen in ihrer Auswirkung auf zukünftige Entwicklungen eingeschätzt werden?
- Was sind die strukturellen Potenziale für eine zukunftsfähige Entwicklung?
- Welche Konsequenzen und Perspektiven ergeben sich für die Bewältigung des Schrumpfungsprozesses?
- Welche Bindungen und Potenziale weist die Stadtstruktur beider Städte für ein Konzept der Doppelstadt auf?

Die stadtstrukturelle Analyse und Auswertung umfasst vier Untersuchungskomplexe. Diese orientieren sich an vier untersuchungsleitenden Parametern. Jeder Untersuchungskomplex beschreibt ein abgrenzbares Beziehungssystem im gesamten komplexen System der Stadtstruktur:

- Permanenz und Transformationsfähigkeit
- Kohärenz und Integration
- Funktion und Hierarchie
- Identität und Raum

Städtebauliche Genese der Stadt

Im ersten Schritt erfolgte eine Untersuchung der Genese der städtebaulichen Entwicklung. Diese steht aber nicht für ein primär historisches Interesse, sondern verfolgt zweierlei Absichten. Städtebauliche Entwicklung ist nicht autonom, sondern wird bedingt durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Innovationen. Zum Verständnis der Stadtstruktur ist es notwendig, die spezifischen Anforderungen, Ereignisse und Rahmenbedingungen zu kennen, die zu einer lokalen städtebaulichen Lösung geführt haben. Aus dieser Kenntnis heraus kann die Beurteilung erfolgen, wie sich städtebauliches Handeln in vorhandene Problemlagen und Aufgabenstellungen eingeschrieben hat, welche Lösungen gefunden wurden und wie diese wieder zur Basis für den nächsten Entwicklungsvorgang wurden. Aus der Summe dieser iterativen Abfolge von Aufgabe und Lösung entsteht das Gesamtbild der Stadtstruktur mit den ihr eingeschriebenen Entwicklungslogiken. Die Analyse der städtebaulichen Entwicklung dient aber ebenso dazu, den Betrachter, den Untersuchenden zu qualifizieren. Geschichte als das Weitergehen eines erkannten Prozesses zu begreifen, durch das eigene Handeln hindurch, ist dabei die Maßgabe. Die Auseinandersetzung mit der Geschichte der Stadtentwicklung ist kein Selbstzweck, sondern erlaubt den Zugang zum Ort im Rahmen der Betrachtung von etwas Fremdem. "Das Ergebnis der histo-

rischen Anstrengung ist dann auch genau die Umkehrung dessen, was die Leute eigentlich davon erwarten. Es ist keine Zurückversetzung in das, was einmal war, sondern die allergenauete Weise von Vergegenwärtigung. Die Substanz einer ins eigene Bearbeiten des Ortes aufgenommenen Geschichte ist das, was da ist." (HOFFMANN-AXTHELM 1987: 205f.)

Der erste Untersuchungskomplex ermittelt die morphologisch begründeten Entwicklungslogiken der Stadt und leitet daraus die Bindungen der städtebaulichen Ordnungssysteme ab. Dies erfolgt anhand einer Untersuchung struktureller Permanenzen über verschiedene Maßstabsebenen der Stadtstruktur und beruht auf dem Theoriekonzept stadtmorphologischer Untersuchungen (MALFROY 1986: 66). Er ermittelt die klein- und großräumlich wirkenden Restriktionen als retardierende Momente der entstandenen Siedlungsstrukturen und untersucht die Entwicklungsmuster der geteilten Stadt, die darin ablesbaren Entwicklungslogiken und ihre Ausprägungen in der städtischen Struktur. Den Bindungen der Stadtstruktur steht die „Transformationsfähigkeit“ der Baustruktur gegenüber. Anhand einer Auswertung von übergeordneten Bindungen und auf das Grundstück bezogenen Freiheiten wurde für die einzelnen Quartiere die Transformationsfähigkeit ermittelt. Aus diesen Transformationstypen wurden Kategorien von multistabilen, entwicklungsoffenen, determinierten und latenten Quartieren abgeleitet. Sie sind, entsprechend ihrer strukturellen Eigenart, Ansatzpunkte für zukünftige Entwicklungsstrategien.

Der zweite Komplex „Kohärenz und Integration“ versucht, die Frage der Strukturen, die die Stadt „zusammenhalten“, auf eine umfassende Betrachtung der Beziehungen der einzelnen Stadtfelder untereinander auszudehnen. Anhand der Betrachtung von Brüchen, Grenzen, Nachbarschaften und der Verbindungsleistungen des Städtischen Netzes in Verbindung mit den einzelnen Quartieren wird der Status Quo des „Zusammenhalts“ der Stadt untersucht. Die Frage nach der Kohärenz der Stadtstruktur bildet die Grundlage für die Beantwortung der Frage nach den Teilen und Elementen der Stadtstruktur, die vor dem Hintergrund von Schrumpfung und Integration eine höhere Bedeutung für die Stadtstruktur haben.

Ein weiterer Untersuchungskomplex dehnt die Betrachtung der Bindungen auf das System der funktionalen Ausstattung mit ihren Einrichtungen, der sozialen Infrastruktur und der zentralen Funktionen von Handel, öffentlichen Einrichtungen etc. aus. Diese bilden mit der durch sie repräsentierten Bindung von Investitionen an einem Standort und der durch sie ausgedrückten hierarchischen Gliederung der Stadt und ihrer zentraler Einrichtungen eine entscheidende Festlegung für zukünftige Entwicklungen aus.

Der vierte Untersuchungskomplex fragt nach Identität und Raum. Er wertet die im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführte „Narrative Untersuchung“ (HAUSER 2002) zu Fragen der Bedeutung individueller Ortsbilder in der Doppelstadt aus und lokalisiert diese. Demgegenüber steht die Ermittlung städtebaulich und landschaftlich bedeutender Orte und Räume. Das System der öffentlichen Räume beschreibt einerseits lokale räumliche Qualitäten, andererseits kann ihm aber als Netz die Bedeutung zukommen, die einzelnen Teile der Gesamtstadt zusammenzubinden. Wenn sich Städte aus einem Patchwork von Quartieren unterschiedlicher Typologien zusammensetzen, kommt dem Netz öffentlicher Räume eine besondere Bedeutung zu. Es bindet die einzelnen Teile zu einer Gesamtstadt zusammen.

Im Ergebnis werden am Ende der Untersuchung ein Trendmodell und ein Steuerungsmodell diskutiert, wobei Letzteres auf der Aktivierung der ermittelten urbanen Potenziale basiert. Die Fortschreibung des dargestellten Trends lässt für beide Städte eine disperse, auf unterschiedliche, sich gegenseitig schwächende Felder abgestützte Stadtentwicklung erwarten. Bei gleichzeitiger funktionaler und quantitativer Ausdünnung durch den Strukturwandel und den Bevölkerungsverlust läuft vor allem Guben Gefahr des Verlustes ihres stadtstrukturellen Zusammenhaltes. Wenn die Stadt mehr entwickeln möchte als ein Netz von Siedlungsschollen und Dörfern im Grünen, bleibt es deshalb in der Gesamtsicht unverzichtbar, die vorhandenen urbanen Potenziale im Sinne städtischer Qualitäten zu entwickeln und zu stärken. Mit diesem Prozess geht aber auch ein

grundlegender Wandel des Charakters der Stadt einher, dessen Ergebnis heute noch offen ist. Jedoch bilden die Potenziale gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner der Doppelstadt. Sie finden sich nach Feststellung der stadtstrukturellen Analyse im Neißetal und lassen sich nur gemeinsam entwickeln.

Basis des Modells ist deshalb ein Korridor gemeinsamer Entwicklung, der als „Ankerstruktur“ für die schrumpfende Stadt fungiert. Mit dem „Raumbild“ eines Korridors gemeinsamer Entwicklung wurde im Projekt ein räumlich-strukturelles Zukunftsbild zur Neuorientierung im Stadtumbauprozess entwickelt. Es baut auf der Analyse baulich-räumlicher Potenziale für die Zukunft auf, die sich im Bezug beider Städte aufeinander aktivieren lassen. Gerade in umfassenden Stadtumbauprozessen ist eine klare Zielausrichtung notwendig. Es reagiert auf die Einschätzung, dass eine offene Planungspolitik der „kleinen, sich korrigierenden Schritte“, wie sie in den vergangenen Jahren eingeübt wurde, Gefahr läuft, nicht die notwendige Steuerungskraft zu entfalten.

5. Konsequenzen für das städtebauliche Planen

Zusammenfassend lassen sich aus dem Dargestellten Konsequenzen für das städtebauliche Planen in folgenden Thesen aufstellen:

Umbaufähigkeit als Grundlage von Erhaltung

Die Bestandsorientierung im tradierten Sinne braucht eine Weiterentwicklung zu einer Orientierung auf Prozesse, die die Entwicklungsfähigkeit und Umbaufähigkeit vor den Erhaltungsanspruch stellt. Das heißt, die Erhaltung und Erneuerung als strukturelle Aufgabe aufzufassen, indem nicht die einzelnen Gebäude im Vordergrund stehen. Für die industriell errichteten Siedlungen heißt es, dass im Zuge der Umbaumaßnahmen nicht nur der Wohnungsbestand zu verringern ist, sondern dass neue Strukturen einzubauen sind, die einen unabhängigen Wandlungsprozess einzelner Teilräume und unterschiedliche Besitz- und Eigentumsverhältnisse ermöglichen sowie individuelle Aneignungen zulassen. Dies bedeutet ganz konkret, die Erschließungsstrukturen umzubauen und eine Ungleichzeitigkeit der Wandlungsprozesse zuzulassen.

Weniger Stadt ist nicht mehr, sondern weniger

Eine entscheidende Fähigkeit wird darin bestehen, Bestände an den richtigen Stellen liegen lassen zu können bzw. abzuwarten, nicht alles lösen zu wollen, sondern Entwicklungschancen offen zu halten. In stark schrumpfenden Städten wird es notwendig sein, den offenen Raum als öffentlichen städtischen Raum zu minimieren. Weniger Stadt ist nicht mehr, sondern einfach weniger. Die nicht genutzten Bestände und Flächen sind zwar da, fallen aber in einer öffentlich und kollektiv artikulierten Entscheidung nicht mehr unter den gelebten Teil der Stadt.

Städtischer Dialog über gemeinsame Perspektive

Die Entscheidung, die geringen Kräfte und Mittel richtig einzusetzen, bedarf einer Auseinandersetzung der Stadtgesellschaft darüber, was ihre Anforderungen an die Stadt sind, was ihnen lieb und teuer ist, worauf sie sich beziehen, was sie schützen und was sie lassen wollen. Hierzu gehören auch die Einschränkungen und Bedingungen der kommunalen Haushalte und die Frage, die eigenen Beiträge in die Diskussion einzubeziehen. Die bisherigen quartiersbezogenen Ansätze einer Beteiligung der Bewohner an den Abstimmungen über Finanzierungen und Handlungsschwerpunkte muss dazu in einen gesamtstädtischen Aushandlungsprozess übergeleitet werden. Nicht das in der behutsamen Stadterneuerung eingeübte Modell der Besitzstandswahrung kann hier das Vorbild sein, sondern umfassendere Ansätze, wie das Modell der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Haushaltsplanung im brasilianischen Porto Alegre. Bürgerdialog muss sich

über die eingeübten Rituale hinaus zu einem Dialog über die gemeinsame Perspektive in der Stadt entwickeln.

Stadtproduktion statt Bildproduktion

Städtebauliches Handeln zur Stützung oder die Ergänzung der Stadtstruktur braucht weniger Bilder, sondern mehr Akteurs- und Prozessorientierung, die helfen, neue Stadtbilder zu begründen. Es wird zukünftig sehr viel stärker darum gehen, Rahmenbedingungen für Stadtproduktion zu schaffen, Nachfrage zu ermitteln und die Akteure zu organisieren. Die Weiterentwicklung der Stadt braucht weniger den einen großen Investor oder die eine große Wohnungsbaugesellschaft, sondern die Förderung unterschiedlicher Angebote an Eigentumsbildung. Für die Wohnungspolitik heißt das: die Förderung verschiedener Besitzverhältnisse im städtischen Wohnungsbestand, der Übergang von der reinen Verwaltung zu einer nachfrageorientierten Angebotspolitik und die Förderung und Unterstützung der Bewohner bei der Realisierung ihrer Bedürfnisse und Wohnwünsche.

Grundprinzip sollte es sein, über die Abgabe des Bodens mit indirekt subventionierten Bodenpreisen die Bürger anzusprechen, die sich ein städtisches Leben wünschen, weil sie die Führungsvorteile und Nähe zu kommunalen und kulturellen Einrichtungen und Einkaufsmöglichkeiten nutzen. Für die kommunale Verwaltung heißt dies eine stärkere Orientierung auf die Moderation und Initiierung von Prozessen und Maßnahmen wie Bodenmanagement und aktive Liegenschaftspolitik. Grundvoraussetzung ist es, dass sich die Stadt als aktiver Entwickler ihrer selbst versteht und betätigt. Das heißt, nicht nur das Verfahren zu organisieren und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, sondern auch die Bürger zu beraten und Hilfestellung zu leisten. Die z.B. für Guben vorgeschlagenen „Stadtagenturen“ für den städtischen Wandel sollen hier im Sinne eines Behörden-Engineering Querschnittsfunktionen übernehmen (STADT GUBEN; BTU COTTBUS; LEG BB 2002).

Geringe Regelungsdichte und ästhetische Freiheit

Zweites Prinzip muss es sein, städtebauliche Pläne mit geringer Regelungsdichte aufzustellen, die in ihrer Einfachheit und Flexibilität die verschiedenen Ansprüche aufnehmen können (NAGLER; SCHWARTZE 2000). Wenn die noch vorhandenen Akteure für einen Neubau nicht den Städten verloren gehen sollen, müssen Alternativen entwickelt werden. Aber mit den starren Bildern einer kritischen Rekonstruktion und vorgefertigten Typologien im herkömmlichen Denken werden sich diese Bevölkerungsgruppen, die in hohem Maße Eigentum bilden, nicht gängeln lassen. Akteursorientierung stellt neben der planerischen auch die ästhetische Hoheit von Architektur und Städtebau in Frage.

Diese, zugegebenermaßen offene und lose, Aufzählung spannt den Rahmen zukünftiger Stadt- bzw. Strukturpolitik im Rahmen des Stadtumbaus. Diese ist im Wesentlichen mit den vorhandenen Instrumenten zu erreichen, erfordert aber ein Umdenken bezüglich unserer Fähigkeit, uns auf die Prozesse einzulassen. Entsprechend lassen sich die inhaltlichen Verschiebungen für den Städtebau und die Stadtplanung vereinfacht folgendermaßen formulieren:

- Stadtpolitik statt Städtebau,
- entwickeln statt planen,
- erkennen statt entwerfen,
- kommunizieren statt präsentieren,
- Stadtkultur statt Baukultur.

Literatur:

- HAUSER, S. (2002): Stadtbilder – Eine Erhebung in Guben und Gubin. Narrative Erhebung im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Doppelstadt Guben-Gubin (unveröffentlicht).
- HOFFMANN-AXTHELM, D. (1987): Wie kommt die Geschichte in das Entwerfen. Braunschweig.
- NAGLER, H.; KUBE, H.; NIEMANN, L.; SCHWARTZE, F. (2003): Stadtstrukturelle Untersuchung Guben-Gubin. Untersuchung im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Doppelstadt Guben-Gubin (unveröffentlicht).
- NAGLER, H.; SCHWARTZE, F. (2000): Die Stadt und der Bürger. In: Akademie der Künste Berlin (Hrsg.): Vorortseminar Prenzlau. Berlin.
- MALFROY, S. (1986): Kleines Glossar zu Muratoris Stadtmorphologie. In: ARCH-PLUS, Nr. 85, S. 66.
- STADT COTTBUS (2002): Stadtumbaukonzept und Wohnungswirtschaftliches Konzept, Cottbus.
- STADT GUBEN; BTU COTTBUS; LEG BB (2003): Handlungskonzept zum Stadt 2030 Projekt. Im Rahmen des Projektes Stadt 2030 Doppelstadt Guben-Gubin (unveröffentlicht).

Kurzfassungen / Abstracts

Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

Planning and migration – determining factors, consequences and planning implications of socio-spatial mobility

Das Junge Forum der ARL besteht seit 1998 und befasst sich mit aktuellen Themen, die von einem Team ausgearbeitet und im Rahmen einer Tagung unter Beteiligung von interessiertem Nachwuchs aus Praxis und Wissenschaft behandelt werden. In der gegenwärtigen Situation stellen sich insbesondere Fragen zur strukturellen Veränderung im Bevölkerungsaufbau unter den Stichworten Ageing, Wanderungsströme und nach den Folgen für die räumliche Entwicklung.

Neben allgemeinen Einführungen von Experten werden auf die gestellten Fragen in drei Arbeitsgruppen Antworten gegeben: 1. Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen, 2. Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung und 3. Planerischer Umgang mit Abwanderung und demografischer Schrumpfung. Der Forumsbericht fügt sich mit seiner Thematik in den derzeitigen Forschungsschwerpunkt der ARL "Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels" ein.

The ARL Junges Forum (Young Planners' Forum) was established in 1998. The Forum explores contemporary issues which are selected and prepared by a team. These issues are then considered within the framework of a conference attended by young planners from both practical and academic backgrounds. Of particular relevance today are the questions raised by changes in population structure, especially in relation to ageing, migration flows and the implications for spatial development.

In addition to general introductions by experts, possible answers to the questions raised are considered by three working groups: 1. Perspectives and objectives for declining and growing regions; 2. Integration of migrants in Germany, Land of Immigration: future priorities for action from the planning standpoint; and 3. How planning can deal with depopulation and demographic decline. The subject matter of this Forum Report complements ARL's current research focus: 'Spatial consequences of demographic change'.

HORST ZIMMERMANN

Ageing – Wanderung – Schrumpfung. Ein Problemaufriss nach Siedlungsstrukturtypen

Der Beitrag unterscheidet Außen-, Binnen- und Stadt-Umland-Wanderung und setzt diese mit dem Ageing-Prozess in Beziehung. Entsprechend den Rahmenbedingungen werden die Siedlungsstrukturtypen Ostdeutschlands betrachtet: Ballungsgebiete/Großstadtreionen, als Sonderkategorie die künstlichen neuen Industriestädte und die ländlich-peripheren strukturschwachen Räume. Sie werden mit der Situation in den alten Bundesländern verglichen und es werden Schlussfolgerungen gezogen.

Ageing – migration – decline: an overview of the issue by settlement structure type

This chapter makes a distinction between external migration, internal migration and migration between urban centres and surrounding areas and examines this in relation to the ageing process. On this basis, the settlement structure types of Eastern Germany are considered: conurbations / city regions, the special category of industrial new towns and the rural and peripheral areas where the infrastructure is poor. These settlement structures are compared with the situation in Western Germany and conclusions are drawn.

E.-JÜRGEN FLÖTHMANN

Planung und Migration – Auswirkungen der Migration auf regionaldemographische Entwicklungen und Planungen

Die Bedeutung von Wanderungen für die Bevölkerungsentwicklung hat sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Einerseits können Wanderungen dazu beitragen, Defizite bzw. Überschüsse demographischer Art oder am Arbeitsmarkt zu reduzieren. Andererseits können sie aber auch die Ursache für demographische, ökonomische, soziale Ungleichgewichte und für zunehmende regionale Diskrepanzen bilden. Sind Zu- oder Fortzüge aus verschiedenen Gründen in einer Stadt oder Region erwünscht, um z.B. bestimmte Effekte in der Bevölkerungsentwicklung, am Arbeitsmarkt oder am Wohnungsmarkt zu erreichen, dann ist eine Planung der Wanderungen unerlässlich. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Folgen von Migration auf die verschiedenen demographischen Wirkungsbereiche zu berücksichtigen. Geplante Migration kann zwar zu den erwünschten Effekten führen, aber gleichzeitig auch unerwünschte Folgen in anderen Bereichen aufweisen. Im weiteren wird gezeigt, wie Migration unter den gegebenen regionaldemographischen Rahmenbedingungen in Deutschland auf das Wachstum, die Alterung, die Individualisierung und die Internationalisierung der Bevölkerung kurz- und langfristig wirkt.

Planning and migration – effects of migration on regional demographic development and planning

Over the last few decades, migration has become an increasingly significant factor in population development on both the national and the regional level. While migration can contribute to reductions in demographic and job market deficits and surpluses, it can also be the cause of demographic, economic and social imbalances and growing regional disparities. Migration planning is imperative in situations where, for various reasons, influxes or outfluxes are desirable in a particular town or region, in order for instance to achieve certain effects in population development or the job or housing market. In this context it is important to take into account the consequences of migration on the different spheres affected by demographic change. Migration planning may achieve the desired effects, but unwanted consequences can arise at the same time in other spheres. This chapter shows the short-term and long-term effects of migration, in the German regional and demographic context, on the growth, ageing, individualisation and internationalisation of the population.

STEFAN SIEDENTOP

Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfbungsbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche?

Der demographische Schrumpfbungsprozess, an dessen Schwelle Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht, wird zu weit reichenden Veränderungen des heute bestehenden Siedlungssystems führen. Zu erwarten sind vor allem Verschiebungen innerhalb von Zentralitätsgefügen sowie Veränderungen von Dichteniveaus und Dichterelationen. Gleichwohl bestehen wenige Erfahrungen damit, wie sich Stadt- und Siedlungsstrukturen unter lang anhaltenden und flächenhaften Schrumpfbungsbedingungen konkret wandeln und welche politischen Handlungserfordernisse daraus abzuleiten sind. In diesem Beitrag wird nach den möglichen siedlungsstrukturellen Trends der Zukunft gefragt. Dabei wird im Kern die Frage erörtert, ob die in den 90er Jahren dominanten Suburbanisierungs- und Dispersionsprozesse auch unter Schrumpfbungsbedingungen Bestand haben werden.

Settlement structure development in a period of decline – continuing or breaking the trend?

At the beginning of the 21st century Germany stands on the threshold of a process of demographic decline, which is set to lead to far-reaching changes in the existing settlement system. In particular, shifts within centrality structures and changes in density levels and relationships are likely. There are a number of experiences which can be drawn on to provide pointers as to the concrete changes in town and settlement structures which may be expected over an extended period of large-scale decline and what political action may be required as a result. This chapter seeks to identify potential future trends in settlement structure. At the heart of this exploration is the question of whether the suburbanisation and dispersion processes which were a dominant force in the 1990s will also be sustained during a period of contraction.

AXEL PRIEBS

Aktuelle Trends der Bevölkerungsentwicklung aus der planungspraktischen Sicht in der Region Hannover

In den kommenden Jahrzehnten werden sich die demographischen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland gravierend weiter verändern – insbesondere wird die Bevölkerungszahl deutlich abnehmen und der Anteil der älteren Menschen zunehmen. Von diesen Veränderungen werden die deutschen Regionen allerdings in unterschiedlicher Weise betroffen sein - nach allgemeiner Einschätzung werden sich die Disparitäten zwischen prosperierenden Räumen einerseits und schrumpfenden Regionen andererseits vergrößern.

Auch die Region Hannover als leistungsstarker Wirtschaftsraum, dessen Bevölkerungszahl seit der Volkszählung 1987 um ca. 8 % angestiegen ist, muss sich den Herausforderungen stellen, die mit den demographischen Veränderungen verbunden sind. Entsprechend haben die veränderten demographischen Rahmenbedingungen bei der gerade begonnenen Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für die Region Hannover (RROP 2005), das als querschnittsorientiertes Planungsinstrument unterschiedliche Raumansprüche koordiniert, einen besonderen Stellenwert. Im Vorfeld der Neuaufstellung wurden deswegen Prognosen erstellt, auf deren Grundlage der künftige Wohnflächen- und Infrastrukturbedarf und die damit verbundenen Raum- und Flächenansprüche ermittelt und in den Planungsprozess eingespeist wurden.

Current trends in population development from a practical planning perspective in the Hanover region

The next few decades will see further major changes in Germany's demographic structures. In particular, there will be a significant decline in the population and the proportion of older people will increase. However, different regions of Germany will be affected in different ways by these developments. The general expectation is that the disparities between prosperous areas and declining regions will grow.

Even the Hanover region, a strongly performing economic centre with a population which has increased by 8% since the 1987 Census, must face the challenges associated with these demographic changes. Consequently, this changing demographic framework is of particular significance for the new Hanover Regional Spatial Structure Plan (RROP 2005), a cross-sectoral planning instrument co-ordinating different land-use requirements, on which work has recently begun. Thus the preliminary stage for this new plan involved drafting forecasts, on the basis of which the future residential area and infrastructure needs and the associated land-use requirements could be established and fed into the planning process.

OLIVER FUCHS, INGO NEUMANN

Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende Regionen

Zwei Fragestellungen bestimmten die Diskussion in dieser Arbeitsgruppe des Jungen Forums 2003: Ist die Entwicklung von Leitbildern und Zielvorstellungen ein adäquates Mittel, um den demographischen Wandel in schrumpfenden Regionen und Städten zu beherrschen? Welche besonderen Anforderungen müssen an die Entwicklung von Zielvorstellungen in schrumpfenden Regionen und Städten im Gegensatz zu anderen Leitbildprozessen gestellt werden?

Perspectives and objectives for declining regions

The discussion in this Junges Forum (Young Planners' Forum) 2003 working group focused on two questions: Is the development of perspectives and objectives an adequate method to overcome demographic shifts in declining regions and cities? What special requirements must be considered in the development of concepts for declining regions and cities in comparison with perspective-defining processes in other contexts?

CHRISTIAN LANGHAGEN-ROHRBACH

Leitbilder für Regionen mit räumlich differenzierten Entwicklungstendenzen – Das Beispiel des Leitbilds für den Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main

Leitbilder sind – allgemein formuliert – Zielprojektionen, die einen gewünschten zukünftigen Zustand einer Region beschreiben. Dieser Zustand soll mit den vorhandenen Mitteln und Möglichkeiten erreichbar sein. Von dieser grundsätzlichen Definition eines Leitbildes ausgehend wird der aktuelle Erstellungsprozess des Leitbildes zum Regionalen Flächennutzungsplan des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main analysiert. Im Rahmen der Erstellung dieses Leitbildes sollen Entwicklungsvorstellungen der Kommunen ebenso Berücksichtigung finden, wie andere Aspekte durch Tagungen integriert werden sollen. Das Leitbild soll sich eng mit dem Regionalen Flächennutzungsplan verzahnen. Dieser deckt in seiner Regionalisierung sowohl wachsende als auch schrumpfende Teilräume ab. Dabei zeigt sich, dass kein grundsätzlicher Unterschied in der

Erstellung von Leitbildern zwischen wachsenden oder schrumpfenden Regionen besteht, da Leitbilder grundsätzlich positive Zielprojektionen darstellen.

**Perspectives for regions with spatially differentiated development trends
– the example of the perspective for the Frankfurt/Rhein-Main conurbation**

Generally speaking, a 'perspective' is a target projection which describes the desired, future vision for a region. This vision should be achievable with the existing resources and possibilities. Using this basic definition of a perspective, an analysis is made of the process currently underway to produce a perspective for the Regional Preparatory Land-use Plan for the Frankfurt/Rhein-Main conurbation. The process of producing this perspective should take into account the development visions of the local authorities, and other aspects should be integrated through meetings and conferences. The perspective should be carefully dovetailed with the Regional Preparatory Land-use Plan, which covers both growing and declining areas. This process demonstrates that there is no fundamental difference, when developing perspectives, between growing and declining regions, since perspectives are basically positive target projections.

NICOLE SCHÄFER

Regionale Netzstädte – Zukünftige Chance für die Regionalentwicklung?

Welche Rolle können Leitbilder und Zielvorstellungen im Rahmen eines Forschungsprojektes spielen, dass sich mit der Zukunft von Städten und Stadtregionen bis zum Jahr 2030 beschäftigt? Bieten sie Hilfestellung oder Impulse für die zukünftige Entwicklung dieser Räume? Gibt es Prinzipien oder Strukturen bei der Entwicklung von Leitbildern, die sich von wachsenden auf schrumpfende Regionen übertragen lassen? Oder dominieren die Unterschiede? Diese Fragestellungen bilden neben weiteren den Rahmen des Beitrags. Dabei soll es nicht darum gehen, die grundsätzlichen Vorzüge und Probleme der Entwicklung und Umsetzung von Leitbildern und Zielvorstellungen zu diskutieren. Vielmehr soll am Beispiel der Entwicklungskonzeption „Regionale Netzstadt“, die für die Stadtregion Karlsruhe im Rahmen des bundesweiten Forschungsprojektes „Stadt 2030“ erarbeitet wurde, diskutiert werden, welche Rolle Leitbilder für die zukunftsgerichtete Entwicklung einer (Stadt)Region spielen können. Dies insbesondere dann, wenn es darum geht, eine Vision für einen Zeitraum von 30 Jahren zu entwickeln, der mit den gängigen Prognosemethoden nicht mehr erfasst werden kann.

Regional network cities – a future opportunity for regional development?

What role can be played by perspectives and objectives in a research project looking at the future of cities and city regions to 2030? Are they helpful or stimulating for the future development of these areas? Are there principles and structures in the development of perspectives which can be taken from growing regions and applied to declining ones? Or are the differences too dominant a factor? These questions and others form the basis of this chapter. However, the intention is not to discuss the fundamental pros and cons of the development and realisation of perspectives and objectives. Instead, the aim is to look at the example of the Regionale Netzstadt (regional network city) development concept, devised for the Karlsruhe city region as part of the nationwide Stadt 2030 (City 2030) research project, and to discuss what role perspectives can play in the future development of a (city) region. This is of particular significance when a vision covering a period of 30 years is being developed, as this cannot be done using the conventional forecasting methods.

INGO NEUMANN

Der Leitbildprozess in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec

Polen tritt im Mai 2004 der EU bei. Damit sind für die Europastadt Görlitz/Zgorzelec nicht prognostizierbare Unsicherheiten verbunden. Im Rahmen des Projektes „Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec“ bereiten sich die beiden Städte gemeinsam mit dem IÖR aktiv auf die EU-Integration und die damit verbundenen unerwarteten Ereignisse vor.

Leitbilder werden im Projektverständnis definiert als kognitive Karten, die einen ganzheitlichen Leitgedanken für die Entwicklung der Europastadt Görlitz/Zgorzelec darstellen. Der Leitgedanke baut auf den vergangenen Handlungen und den mentalen Denkmodellen der lokalen Akteure auf. In kollektiven Lernprozessen nimmt er als „gelebte“ kollektive Zielvorstellung Gestalt an.

Leitbilder entstehen im Zukunftsdialog mit lokalen Akteuren. Sie entwickeln sich aus einem szenariengeleiteten Prozess der Strategieentwicklung, in dem politische Prioritäten für strategisch bedeutsame Vorhaben gesetzt werden. Leitbilder haben dabei die Funktion, zwischen den Akteuren beider Städte integrierend zu wirken und so zu einem Zusammenwachsen zu einer Europastadt beizutragen. Sie sollen zu einem gemeinsamen und zielgerichteten Handeln motivieren und mit Hilfe von Szenarien kollektive Lernprozesse inszenieren.

The perspective-defining process in Eurocity Görlitz/Zgorzelec

In May 2004 Poland joins the EU. For Eurocity Görlitz/Zgorzelec this accession involves unforeseeable uncertainties. Within the framework of the Stadt 2030 Görlitz/Zgorzelec project the two cities, together with the IÖR (Institut für ökologische Raumentwicklung – Institut of Ecological and Regional Development, are actively working towards EU integration and the unexpected changes it may bring.

Within this project, perspectives are defined as cognitive maps which provide comprehensive guidelines for the development of Eurocity Görlitz/Zgorzelec. These guidelines are based on the past experiences of local players and the way they think about things. Through collective learning processes these guidelines are thus taking shape as a 'living', collective vision.

Perspectives are developed through dialogue with local actors about the future. They grow out of a scenario-based process of strategy development in which political priorities are set for strategically important plans. Within this process, the function of the perspectives is to have an integrating effect on the actors from the two cities and thereby contribute to their coming together to form a Eurocity. The perspectives are intended to provide motivation for joint, target-oriented action and, using scenarios, to stimulate collective learning processes.

THILO LANG, SASCHA VOGLER

Neue Leitbilder vor dem Hintergrund stadtreionaler Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland?

Als Folge einer umfangreichen wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Transformation bestimmt der Schrumpfungsprozess in ostdeutschen Städten bereits seit ca. drei Jahren die planerische Fachdiskussion. Eingeschlossen in diesen Diskurs, der gegenwärtig keinesfalls abgeschlossen ist, sind Erörterungen über neue Leitbilder für eine räumliche Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, die als Orientierungshilfe für betroffene Städte Perspektiven im Umgang mit stadtstrukturellen Veränderungsprozessen aufzeigen sollen.

Ausgehend von theoretischen Bestimmungsmerkmalen eines zeitgenössischen Leitbildbegriffs und von übergreifenden Rahmenbedingungen der ostdeutschen Stadtentwicklung werden in diesem Beitrag bisher entwickelte Planungskonzepte, -modelle und -strategien zur Begegnung des Schrumpfungsprozesses dargestellt. Dabei werden diese Ansätze in sektoralen und integrierten Bedeutungszusammenhängen gebündelt und erörtert, um in einem abschließenden Ausblick die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise bei der Entwicklung alternativer Leitbilder zu begründen.

New perspectives against the background of decline in the city regions of Eastern Germany?

As the result of far-reaching economic, demographic and societal transformation, the process of decline in Eastern German cities has influenced the planning debate for about three years. Included in this debate, which has by no means yet been concluded, are discussions of new perspectives for spatial development during a period of decline, which are intended to function as signposts for affected cities, providing guidelines for dealing with processes of change in urban structures.

Starting from the theoretical defining features of a contemporary perspective concept and the overarching prevailing conditions of urban development in Eastern Germany, this chapter presents the planning concepts, models and strategies which have thus far been developed to respond to the process of decline. These approaches are grouped into and discussed in sectoral and integrated categories, substantiating the conclusion that it is necessary to adopt a holistic approach to the development of alternative perspectives.

KNUT HENKEL

Zuwanderung als Aufgabe räumlicher Planung?

Die zweite Arbeitsgruppe befasste sich mit dem Thema "Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland", also der Facette der Außenwanderung. Da es sich in diesen Fällen i.d.R. um arbeitsmarktorientierte Wanderungen handelt, treffen die Migrant/innen nicht auf die freigezogenen Räume der Abwanderungsregionen, sondern konzentrieren sich auf die prosperierenden Regionen, wo sie mit vielfältigen, bereits bestehenden Raumansprüchen in Konflikt geraten. Dabei entsteht besondere Brisanz, weil die ohnehin vorhandenen Konfliktlagen zwischen Alteingesessenen und Zugezogenen hier durch kulturelle Differenzen überlagert und so noch weiter gesteigert werden.

Immigration as an issue for spatial planning?

The second working group considered as its theme 'The integration of migrants in Germany, Land of Immigration', that is, the issue of external migration. Since this type of migration is generally linked to the job market, migrants do not target the regions vacated through depopulation, but are concentrated in the prosperous regions, where they come into conflict with the manifold existing land-use requirements. This leads to a particularly explosive situation, because the already existing conflicts between established populations and new arrivals are overlaid with cultural differences and thus intensified.

ANDREA JANßEN, AYÇA POLAT

Über Ressourcen und Restriktionen: Die Rolle des Stadtteils für die Integration von Migranten

Fördernde oder benachteiligende Effekte des Stadtteils auf die Integration von Migranten lassen sich in vier Dimensionen aufteilen: die materielle Dimension, das soziale Milieu, die politische Repräsentanz und die Symbolik, die sich mit dem Ort verbindet. Auf der Grundlage einer laufenden empirischen Untersuchung werden zwei typische Migrantenquartiere – ein innenstadtnahes multifunktionales Altbauquartier und eine Großsiedlung des Sozialen Wohnungsbaus – auf Effekte für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe – türkische Migranten der zweiten Generation – untersucht.

Dabei zeigt sich, dass die Großsiedlung entgegen ihrem Ruf durchaus Ressourcen zu bieten hat, und zwar vor allem hinsichtlich der materiellen Dimension. Aber Stigmatisierung, das soziale Milieu und fehlende Gelegenheiten für soziale Kontakte oder Jobmöglichkeiten bilden benachteiligende Effekte. Im Gegensatz dazu kann das Altbauquartier durch seine soziale und funktionale Mischung insbesondere in diesen Dimensionen Ressourcen bieten, die die Integration erleichtern.

Resources and restrictions: the role of the district in the integration of migrants

Positive and negative effects of the district can be grouped into four categories: the material dimension, the social environment, political representation and the district's image and identity. On the basis of an ongoing empirical study, two typical migrant districts (a multifunctional, city centre area of older buildings and a large estate of social housing) are analysed in terms of the effects experienced by the specific population group of second-generation Turkish migrants.

The analysis reveals that, contrary to its reputation, the large estate clearly has resources to offer, particularly with regard to the material dimension. However, stigmatisation, the social environment and the lack of opportunity for social contact and employment have negative effects. In contrast to this, the social and functional mix of the city centre area means that it boasts resources in the very dimensions which facilitate integration.

OLIVER IBERT

Soziale Innovationen als 'böartige Probleme'. Lehren aus einem Modellprojekt zur Integration von Migrantinnen und Migranten

Für eine weiter gehende Integration von Migrantinnen und Migranten werden in der Stadt- und Regionalplanung innovative Lösungen benötigt. Das wird in diesem Beitrag zum Anlass genommen, genauer zu analysieren, mit was für einer Art von Problemstellung Planung es zu tun bekommt, wenn sie sich vornimmt, soziale Innovationen zu erzeugen. Dazu wird der Innovationsbegriff operationalisiert als: kreative Problemdefinition – Durchsetzung gegen Widerstände – Handeln unter Sonderbedingungen. Am Beispiel des Habitat-Wohnprojekts zum multikulturellen Zusammenleben von Migranten und Deutschen wird illustriert, wie sich eine soziale Innovation in der Praxis ausformen kann. Von diesem Fallbeispiel verallgemeinernd werden in Anlehnung an RITTEL soziale Innovationen als 'böartige Probleme' spezifiziert. Abschließend werden

Wege diskutiert, wie mit derartigen Problemen rational zu verfahren sei. Als Ergebnis dieser Diskussion steht ein Plädoyer für ein Vorgehen in Projektreihen.

**Social innovations as ‘wicked problems’.
Lessons from a model project for migrant integration**

Innovative solutions in urban and regional planning are needed to foster better integration of migrants. This chapter takes this premise as the basis for a more in-depth analysis of what kind of problems are confronted by the planning system when it attempts to generate social innovations. The implementation of the innovation concept involves the following stages: creatively defining the problem, overcoming opposition and operating under specific conditions. The example of the UN Habitat Programme to promote multicultural coexistence among minority and majority populations is used to illustrate how social innovation takes shape in practice. Generalising on the basis of this case study, and with reference to RITTEL, social innovations are identified as ‘wicked problems’. In conclusion, there is a discussion of how such problems might be dealt with rationally, leading to a call for an approach based on series of projects, rather than single, stand-alone programmes.

SIMONE STRÄHLE / KATRIN WOLTER

Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

Die Aktualität der Thematik bzw. Problematik ist unumstritten, die Wahrnehmung in der Politik und Öffentlichkeit geht eher langsam vorstatten, der politische und planerische Handlungswille ist nur sektoral bzw. partiell vorhanden, die Fragen, die sich für die Stadt-, Regional- und Landesplanung auftun, bleiben noch oft ohne Antwort.

Zwischenzeitlich liegen zahlreiche Forschungsergebnisse vor, die sich mit den Determinanten und den Folgen der Abwanderung und der demographischen Schrumpfung beschäftigen. Mit „Modellprojekten“ des Bundes, wie z.B. dem Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Stadt 2030, wurden große „Experimentierfelder“ geschaffen, die nach Problemlösungen vor Ort, Handlungsstrategien und „neuen Planungsinstrumenten“ suchen.

Aber werden die Erkenntnisse und Ergebnisse „rechtzeitig“ in die formalen langfristig orientierten Planwerke wie Flächennutzungspläne, Regionalpläne sowie Landesentwicklungsprogramme einfließen können? Betrachtet man die Länge der Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren, die unterschiedlich gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch besetzten Gremien und Ausschüsse, die solch ein flächendeckendes Planwerk durchlaufen muss, bevor es beschlossen wird, ist eine gewisse Skepsis angebracht. Sieht man den Umsetzungsprozess im Zusammenhang mit den notwendigen Gesetzesnovellierungen, der notwendigen Abkehr von Ressortdenken und einer Neuorientierung der Förderpolitik, insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Regionalentwicklung und Städtebau, werden die Bedenken noch verstärkt.

How can planning deal with depopulation and demographic decline?

The current pertinence of this issue is indisputable, but awareness of it in political circles and among the general public is developing rather more slowly. The will to take action, from both a political and a planning perspective, is piecemeal and is restricted to certain sectors, and the questions which arise for urban, regional and Land-level spatial planning often remain unanswered.

The results of numerous studies are now available which look at the determining factors and consequences of depopulation and demographic decline. German government 'model projects', such as Stadtumbau Ost (urban restructuring in Eastern Germany), Stadtumbau West (urban restructuring in Western Germany) and Stadt 2030 (City 2030), created vast 'fields of experiment' where local solutions, strategies and 'new planning instruments' are sought.

However, the question remains as to whether the findings and results can be incorporated sufficiently soon into the formal, long-term planning instruments, such as land-use plans, regional plans and Land development programmes. Given the length of the drafting and reviewing processes and the widely varying social, economic and political composition of the committees before which such a far-reaching planning instrument must go before it is passed, a certain level of scepticism is reasonable. Moreover, any doubts or reservations are only reinforced, if the implementation process is considered in the context of the necessary legal amendments, the need to move away from thinking in terms of departments and a re-orientation of policies to promote development, especially in the areas of economic, regional and urban development.

MARKUS BEIER

Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung

Ausgehend von den zu beobachtenden Entwicklungstrends in weiten Teilen Deutschlands ist eine Zunahme der räumlichen Disparitäten zu konstatieren. Während – vereinfacht gesagt – die großen Stadtregionen in Bezug auf die Einwohnerentwicklung weiterhin eine Stabilisierung bzw. Zuwächse verzeichnen können, scheinen vor allem die ländlich-peripheren Räume zu den großen Verlierern der künftigen Entwicklung zu werden. Sie weisen bereits jetzt die größten Bevölkerungsverluste auf.

In dem Beitrag werden am Beispiel eines Modellvorhabens der Raumordnung im zentralen Erzgebirge die Möglichkeiten der Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse unter Schrumpfungsbedingungen behandelt. Die Region ist seit 1990 durch gravierende demographische und ökonomische Schrumpfungsprozesse geprägt, die die ohnehin problematische Lage zusätzlich verschärfen. Im Rahmen einer regionalen Kooperation sollen Lösungswege im Umgang mit Abwanderung und Schrumpfung entwickelt werden.

Co-operative development approaches to depopulation and demographic decline

Looking at the trends observable in many parts of Germany, an increase in geographic disparities can be ascertained. Put simply, while the large city regions are experiencing stabilisation or even growth in terms of population development, the rural and peripheral areas in particular appear set to become the major losers in future developments. Even now they are seeing major population losses.

In this chapter the example of a model spatial planning project in the central Erzgebirge (Ore Mountains) region is used to explore the possibilities for managing regional development processes during a period of decline. Since 1990 the region has been characterised by major demographic and economic processes of decline which are exacerbating an already difficult situation. The aim of the project is to work within the context of regional co-operation to find solutions to the question of how to deal with depopulation and decline.

SUSANNE DAHM

Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg – Ostdeutschland als Laboratorium für den Umgang mit zunehmenden Disparitäten?

Die Einwohnerzahl Baden-Württembergs wird durch anhaltende Zuwanderung voraussichtlich später als in den meisten anderen Bundesländern sinken. Bevölkerungsverluste sind jedoch in ca. einem Fünftel der Kommunen Baden-Württembergs schon seit Mitte der 70er Jahre Tatsache. Dabei wird das Ausmaß des bis heute aufgetretenen Bevölkerungsrückgangs vielerorts durch administrative Gebietsabgrenzungen verdeckt. Die Unterschiede der Entwicklung einzelner Regionen, Kreise und Kommunen verstärken sich, wachsende und schrumpfende Kommunen liegen oft direkt nebeneinander.

Großzügige Flächenausweisungen als Strategie zur Erhöhung der Einwohnerzahl führen in einigen Gemeinden mit ungünstiger räumlicher Lage schon heute zu schwer verkäuflichen Neubauflächen bei gleichzeitigem Leerstand im Ortskern und damit zu nicht refinanzierbaren Investitions- und Betriebskosten, die die Position dieser Gemeinden im interkommunalen Wettbewerb zusätzlich belasten.

Trends in population development in Baden-Württemberg – Eastern Germany as a laboratory for dealing with growing disparities?

Owing to sustained immigration, population levels in Baden-Württemberg are expected to fall later than in most of the other German Länder. However, since the mid-1970s there have been population losses in around a fifth of local authorities in Baden-Württemberg. The extent of this decline in the population, which still continues today, has in many places been concealed by the reorganisation of administrative boundaries. The development disparities in individual regions, districts and local authorities are intensifying – growing and declining local authorities are often neighbours.

The designation of large areas of land for development has been used as a strategy to increase population levels. In some municipalities which are disadvantaged because of their unfavourable geographical situation, this is already leading to such areas of development land becoming difficult to sell, while at the same time there is an extensive stock of empty properties in the town centre. This situation leads to investments and overheads which cannot be refinanced, in turn putting additional pressure on the position of these municipalities in the competition between local authorities.

KAI-UWE MARGRAF

Chancen für Nachhaltigkeit und Kulturlandschaftsentwicklung durch demographische Schrumpfung?

Die demographischen Schrumpfungsprozesse bewirken auch einen raumstrukturellen Wandel der betroffenen Kulturlandschaften. In dem Beitrag wird der Frage nachgegangen, inwieweit dieser Wandel im Sinne des Nachhaltigkeitspostulates Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Kulturlandschaftsentwicklung sein kann. Bereits bei der erforderlichen Klärung der Grundbegriffe wird deutlich, dass die Debatte um räumliche Zielvorstellungen von unterschiedlichen Begriffsauslegungen geprägt wird. Diese unterschiedlichen Sichtweisen spiegeln sich auch in abweichenden Prämissensetzungen bei der Formulierung von landschaftsbezogenen Leitbildern wider. Setzt man diese Erkenntnisse in Verbindung mit den erkennbaren Trends der Land-

schaftsentwicklung, dann resultieren daraus grundsätzliche Fragestellungen über die Optionen gesellschaftsräumlicher Entwicklungsmöglichkeiten. In Szenarien werden drei unterschiedliche Entwicklungsansätze betrachtet. Dabei wird deutlich, dass die Beantwortung der Ausgangsfragestellung unweigerlich verbunden ist, mit den tatsächlichen Möglichkeiten, gesamträumlich eine nachhaltige Entwicklung einleiten zu können.

Opportunities for sustainability and cultural landscape development through demographic decline?

Processes of demographic decline also cause a shift in the spatial structure of the cultural landscapes involved. This chapter explores to what extent, in terms of the sustainability principle, this shift can form the starting point for a future-oriented development of cultural landscapes. During the necessary initial clarification of the fundamental concepts, it becomes clear that the debate about spatial development objectives is characterised by widely varying interpretations of what they are. These different points of view are also reflected in differing assumptions during the formulation of landscape-based perspectives. If these findings are linked to the trends identifiable in landscape development, fundamental questions are raised about the options for spatial development in such areas. Scenarios are used to consider three different developmental approaches. This process shows that the answer to the initial question is undoubtedly linked to whether a comprehensive implementation of sustainable development is actually possible.

ANTJE MATERN

Wachstum und Schrumpfung in US-amerikanischen Stadtregionen und planerischer Umgang mit sozialräumlichen Wanderungsprozessen – das Beispiel der Stadtregion Cleveland

An US-amerikanischen Stadtregionen lassen sich die intraregionalen Wanderungsmuster der Bevölkerung der vergangenen Jahrzehnte deutlich ablesen, die zu stark polarisierten und segregierten Stadtregionen führten. Von den negativen Auswirkungen der Exurbanisierungs- und Wanderungsprozesse in Form von Wettbewerbsnachteilen bei Wohn- und Gewerbestandortentscheidungen sowie Veränderungen der Bevölkerungsstruktur zu Ungunsten der einkommensstarken, weißen Bevölkerung, sind neben der Kernstadt auch erste Suburbs der Stadtregion betroffen. Diese First Suburbs zeichnen sich durch besondere Entwicklungsmerkmale – wie Alterung der Bausubstanz, Reparaturbedarf der Infrastruktureinrichtungen etc. aus, die sie im intraregionalen Wettbewerb weniger attraktiv erscheinen lassen. Um der Stagnation in diesen Suburbs entgegenzuwirken, hat sich in der Stadtregion Cleveland eine Organisation gebildet, die sich für die Interessen der First Suburbs einsetzt. Neben der Beschreibung der Wanderungsprozesse in US-amerikanischen Stadtregionen und der spezifischen Entwicklungsmerkmale der First Suburbs wird in dem Artikel die Initiative des First Suburbs Consortium dargestellt und deren Aktivitäten werden in Zusammenhang mit nationalen Initiativen gebracht.

Growth and decline in US city regions and dealing with socio-spatial migration processes through planning – the example of Greater Cleveland

US city regions clearly illustrate the intra-regional population migration patterns of recent decades, which have led to strongly polarised and segregated city regions. In addition to the city centres, first suburbs are also affected by the negative impacts of exurbanisation and migration processes. These negative impacts take the form of competitive disadvantages in residential and commercial location decisions, as well as changes in population structure to the disadvantage of the high-income, white population. These first suburbs are characterised by certain development features, such as ageing building fabric and the need for infrastructure renewal etc, which lessen their attractiveness in intra-regional competition. In order to counter the stagnation in these

suburbs, the Greater Cleveland city region has established an organisation which promotes the interests of the first suburbs. In addition to a description of migration processes in US cityregions and the specific developmental features of the first suburbs, the chapter also introduces the First Suburbs Consortium and charts the links between this organisation's activities and national initiatives.

FRANK SCHWARTZE

Abbau, Umbau, Aufbau – Perspektiven des städtebaulichen Planens in der schrumpfenden Stadt

Die demographische Entwicklung und die Abwanderung stellen eine Vielzahl der ostdeutschen Städte vor die Aufgabe einer umfassenden Neuausrichtung ihrer Stadtentwicklung. Nicht die Stadterweiterung und Bestandssanierung sind die vordringlichen Aufgaben, sondern die Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen für einen Umbau und Rückbau des Bestehenden. Die Bewältigung dieser Aufgaben hat aber vielfältige Konsequenzen für die inhaltliche Ausrichtung des städtebaulichen Planens und die damit verbundenen planerischen Denkweisen.

Anhand der Stadtumbauaufgaben in Cottbus und des Projektes Stadt 2030 in Guben und Gubin werden vier Fragestellungen – Revision der Bestandsorientierung – Gültigkeit gestaltorientierter Ansätze, Bedeutung von Leitbildern und bürgerschaftlicher Beteiligung exemplarisch umrissen sowie Konsequenzen, Perspektiven und zukünftige Aufgaben in Thesen aufgezeigt.

Demolition, renovation and redevelopment – prospects for urban development planning in the declining city

Demographic development and depopulation present many towns and cities in Eastern Germany with the challenge of comprehensively rethinking their approach to urban development. The priorities are not urban expansion and the renovation of the building stock, but rather the establishment of concepts and measures for the more far-reaching, large-scale conversion and redevelopment of existing buildings. However, meeting these challenges has wide-ranging implications for the focus of urban development planning and the associated ways of thinking about planning.

Urban restructuring programmes in Cottbus and the Stadt 2030 (City 2030) project in Guben and Gubin are used to provide practical examples to illustrate four issues: revision of the approach based on existing building stock; the validity of design-oriented approaches; the importance of perspectives; and community involvement. Following from this, there is a theoretical discussion of implications, prospects and future tasks.

Anhang

1. Programm des Jungen Forums



Junges Forum 2003

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Planung und Migration

Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

21. bis 23. Mai 2003 in Hannover

unterstützt durch den
Förderkreis für Raum- und Umweltforschung
und die
Region Hannover
und die
üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG



Die ARL ist Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)



und des Kompetenzzentrums für Raumforschung und Regionalentwicklung in der
Region Hannover

Mittwoch, den 21.5.2003

- bis 18 Uhr **Anreise zum Hotel Schlafgut, Kniestraße 33**
Tel.: 0511 715022 Fax: 0511 713361
- 18.15 Uhr **Eröffnungsabend, Bürgerschule, Schaufelder Str. 30**
Vorstellung aktueller Entwicklungsfragen der Region Hannover
Prof. Dr. Axel Priebs, Erster Regionsrat
Imbiss
- 20.00 Uhr **Film: Leeres Land – Sterben die Deutschen aus? (ca. 45 Min.)**
mit Aussprache
Kino im Sprengel, Schaufelder Str. 30
Ausklang

Donnerstag, den 22.5.2003

Werkhof Hannover–Nordstadt, Schaufelder Str. 11

Tel: 0511 715022 Fax: 0511 713361

Moderation: *Dr. Thorsten Wiechmann, Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden*

- 09.00 Uhr **Begrüßung und Eröffnung**
Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann, Marburg,
Präsident der ARL
Dr. Thorsten Wiechmann, Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.,
Dresden, für das Vorbereitungsteam des Jungen Forums 2003
- 09.30 Uhr **Ageing – Wanderung – Schrumpfung. Ein Problemaufriss nach Siedlungsstrukturtypen**
Professor. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann, Marburg,
Präsident der ARL
anschließend Aussprache
- 10.15 Uhr **Planung und Migration – Konsequenzen der Migration für regionaldemografische Entwicklung und Planung**
Dr. E.-Jürgen Flöthman, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld
anschließend Aussprache
- 11.00 Uhr **Pause**
- 11.15 Uhr **Strukturelle Veränderung bei der Siedlungsentwicklung – Trends und Brüche**
Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden
anschließend Aussprache
- 12.00 Uhr **Vorstellung der Arbeitsgruppenthemen durch die Moderatorinnen und Moderatoren**
- 12.30 Uhr **Mittagessen**
- 13.30 Uhr **Arbeit in parallelen Arbeitsgruppen**
AG 1: Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen

Moderation: Dipl.-Ing. Oliver Fuchs, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH, Hannover

Dipl.-Geogr. Ingo Neumann, Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

AG 2: Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung

Moderation: Dr.-Ing. Corinna Clemens, Zweckverband Ehemaliges Flughafengelände Böblingen-Sindelfingen

Dipl.-Ing. Christine Steck, Sekretariat der ARL, Hannover

AG 3: Planerischer Umgang mit Abwanderung und demografischer Schrumpfung

Moderation: Dipl.-Geogr. Katrin Wolter, Landkreis Holzminden, Amt für Planung, Naturschutz und Bauaufsicht

Dipl.-Ing. Simone Strähle, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar

15. 30 Uhr **Exkursion: Siedlungssteuerung aus regionaler und kommunaler Perspektive an Beispielen**
- Region: – Einführung
Dipl.-Ing. Jürgen Niebuhr-Ette, Leiter der Regionalplanung der Region Hannover
- Stadt Hannover:
- Einführung
Astrid Malkus-Wittenberg, Sachgebietsleiterin Flächennutzungsplanung, Stadt Hannover
 - Prinz-Albrecht-Kaserne (Wohnnutzung): *Dipl.-Ing. Lothar Höfs, Stadt Hannover*
 - Vahrenheide (soziale Stadt): *Dipl.-Ing. Matthias Fabich, Stadt Hannover*
- Stadt Langenhagen:
- Einführung und Siedlung Weiherfeld (Einfamilienhausbebauung)
Dipl.-Ing. Burkhard Uhlig, Leiter des Stadtplanungsamts Langenhagen

20.15 Uhr **Grillabend** (Innenhof des Hotel Schlafgut)

Freitag, den 23.5.2003

09.00 Uhr **Fortsetzung der Arbeit in parallelen Arbeitsgruppen**

10.30 Uhr **Pause**

11.00 Uhr **Ergebnisberichte aus den Arbeitsgruppen**

Moderation: Dipl.-Ing. Stephan Löb, Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover

12.30 Uhr **Junges Forum 2004**

Moderation: Dr. Volker Wille, Sekretariat der ARL, Hannover

13.00 Uhr **Mittagessen**

14.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

2. Teilnehmerliste des Jungen Forums in Hannover

Name, Vorname	Titel/Dienstbezeichnung/Adresse	E-mail-Adresse
Andrießen, Till	Dipl.-Geogr., Regionalplaner Region Hannover Höltyst. 17 30171 Hannover	till.andriessen@gmx.de
Bartscherer, Lara	Dipl.-Ing. Stadtplanung Projektbüro EisenhüttenStadt 2030 Zentraler Platz 15890 Eisenhüttenstadt	lara.bartscherer@ eisenhuettenstadt.de
Beier, Markus	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	M.Beier@ioer.de
Birkmann, Jörn	Dipl.-Ing. Universität Dortmund Fakultät Raumplanung FG Landschaftsökologie und Landschaftsplanung 44221 Dortmund	birkmann@rp.uni-dortmund.de
Clemens, Corinna	Dr.-Ing., Stellv. Geschäftsführerin Zweckverband Ehemaliges Flughafen- gebäude Böblingen/Sindelfingen Stuttgarter Str. 8 71032 Böblingen	Clemens@boeblingen.de
Dahm, Susanne	Dipl.-Ing. Universität Karlsruhe Institut für Städtebau und Landesplanung Kaiserstr. 12 76131 Karlsruhe	dahm@isl.uni-karlsruhe.de
Engelke, Dirk	Dr.-Ing. RÄUMLICHE PLANUNG Karlstr. 128 a 76137 Karlsruhe	engelke@krage-engelke.de
Flöthmann, E.-Jürgen	Dr. Universität Bielefeld Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik Universitätsstr. 33615 Bielefeld	juergen.floethmann@uni- bielefeld.de
Fuchs, Oliver	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH Universität Hannover Lister Str. 15 30163 Hannover	fuchs@ies.uni-hannover.de

Gerber, Dana	Universität Kaiserslautern Pfaffenbergstr. 95 67665 Kaiserslautern	danagerber@yahoo.de
Grimaldi, Carolina	Dipl.-Ing. ETH Hönggerberg HILH 42.1 CH-8093 Zürich	c.grimaldi@gmx.de
Haller, Christoph	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) Flakenstr. 28-31 15537 Erkner	haller@irs-net.de
Henkel, Knut	Dipl.-Ing., Baurat z.A. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - IV B12 - Württembergische Str. 5 10702 Berlin	khenkel@aol.com
Ibert, Oliver	Geographisches Institut Sozioökonomie des Raumes Meckenheimer Allee 166 53115 Bonn	ibert@giub.uni-bonn.de
Janßen, Andrea	Institut für Soziologie Carl von Ossietzky Universität Oldenburg Postfach 2503 26111 Oldenburg	a.janssen@uni-oldenburg.de
Kersting, Marc Oliver	Geographisches Institut der Universität Tübingen Rümelinstr. 19 72070 Tübingen	marc.kersting@uni-tuebingen.de
Kiehl, Michael	Fakultät Raumplanung Fachgeb. VWL Universität Dortmund August-Schmidt-Str. 6 44227 Dortmund	kiehl@rp.uni-dortmund.de
Koch, Robert	Dipl.-Ing., M.A., Wiss. Mitarbeiter TU Hamburg-Harburg, AB 1-10 Projektbüro Dresden, c/o GWT-TUD Chemnitzer Str. 48b 01187 Dresden	r.koch@tu-harburg.de
Lang, Thilo	Dipl.-Ing., Raum- und Umweltplanung Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) Flakenstr. 28-31 15537 Erkner	lang@irs-net.de
Langhagen-Rohrbach, Christian	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung Johann Wolfgang Goethe-Universität Senckenberganlage 36 60325 Frankfurt	rohrbach@em.uni-frankfurt.de

Lerch, Mario	Baurat Thüringer Innenministerium Bauabteilung Steigerstr. 24 99096 Erfurt	MLerch@TIM.Thueringen.de
Löb, Stephan	Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter Inst. f. Landesplanung u. Raumforschung Universität Hannover Herrenhäuser Str. 2 30419 Hannover	loeb@laum.uni-hannover.de
v. Löwis, Sabine	Dipl.-Geogr. Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	S.von_Loewis@ioer.de
Margraf, Kai-Uwe	Dipl.-Ing. (FH), Landschaftsarchitektur European Urban Studies Hans-Sailer-Str. 97 99089 Erfurt	K.U.Margraf@gmx.de
Matern, Antje	Wiss. Mitarbeiterin TU Dresden, Fak. Forst-, Geo-, Hydro- wissenschaften Lehrstuhl für Raumentwicklung 01062 Dresden	AMatern@gmx.net
Menkens, Kathrin	Ref. jur. Dipl.-Geogr. Landgericht Paderborn Am Bogen 2-4 33098 Paderborn	K.Menkens@gmx.de
Narberhaus, Heidi	Dipl. Umweltwiss., Wiss. Mitarbeiterin Professur für Projekt- und Regionalpla- nung Senckenbergstr. 3 35390 Gießen	heidi.narberhaus@agrar.uni- giessen.de
Neumann, Ingo	Dipl.-Geogr. Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	ingo.neumann@ioer.de
Otto, Andreas	Dipl.-Geogr. Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	andreas.otto@ioer.de
Pfeifer, Anne	Dipl.-Ing. für Stadt- und Regionalpla- nung Eldenaer Str. 15 10247 Berlin	anne.pfeifer@web.de
Poelmann, Rainer	Dipl.-Ing. Raumplanung Landkreis Hildesheim Bischof-Janssen-Str. 31 31134 Hildesheim	Rainer.Poelmann@ landkreishildesheim.de

Polat, Ayca	Institut für Soziologie Carl von Ossietzky Universität Oldenburg Postfach 2503 26111 Oldenburg	
Priebs, Axel	Prof. Dr., Erster Regionsrat Region Hannover Dezernat Ökologie und Planung Höltzstr. 17 30171 Hannover	axel.priebs@region-hannover.de
Pütz, Marco	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter Institut für Wirtschaftsgeographie Universität München Ludwigstr. 28 80939 München	puetz@bwl.uni-muenchen.de
Rosentreter, Steffi	Studentin Wernerstr. 16 03046 Cottbus	rosensteffi@web.de
Schäfer, Nicole	Dipl.-Ing. Raumplanung, Wiss. Angest. Universität Kaiserslautern Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung Pfaffenbergstr. 95 67663 Kaiserslautern	nschaef@rhrk.uni-kl.de
Scheffler, Nils	Dipl.-Ing. (Raumplanung) Hähnelstr. 13 12159 Berlin	nili@gmx.net
Schöfer, Markus	Dipl.-Geogr. Universität Kaiserslautern Pfaffenbergstr. 95 67665 Kaiserslautern	schoefer@rhrk.uni-kl.de
Schlautmann, Rainer	Oranienstr. 105 46147 Oberhausen	schlautmann@hotmail.com
Siedentop, Stefan	Dr.-Ing., Projektleiter Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	s.siedentop@ioer.de
Steck, Christine	Dipl.-Ing. ARL Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	steck@ARL-net.de
Strähle, Simone	Dipl.-Ing. Thüringer Landesverwaltungsamt Weimarplatz 4 99423 Weimar	simone.straehle@tlvwa. thueringen.de
Tenz, Eric	Dipl.-Ing. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) Flakenstr. 28-31 15537 Erkner	tenz@schrumpfende-stadt.de

Theiss, Alexander	Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiter Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung Johann Wolfgang Goethe-Universität Senckenberganlage 36 60325 Frankfurt	alexander.theiss@em.uni-frankfurt.de
Utku, Yasemin	Büro für Städtebau, Denkmalpflege, Stadtforschung Baroperstr. 229 44227 Dortmund	yasemin.utku@sds-utku.de
Weiß, Ute	Thüringer Landesverwaltungsamt Weimarplatz 4 99423 Weimar	uteweiss@gmx.de
Wegner, Christiane	Dipl.-Ing., Baurätin Region Hannover Team Regionalplanung Höltzstr. 17 30171 Hannover	
Wiechmann, Thorsten	Dr., Wiss. Mitarbeiter Institut für ökol. Raumentwicklung e.V. Weberplatz 1 01217 Dresden	T.Wiechmann@ioer.de
Wille, Volker	Dr., Wiss. Referent in der ARL Hohenzollernstr. 11 30161 Hannover	Wille@ARL-net.de
Wilske, Sebastian	Dipl.-Ing. Universität Karlsruhe Inst. für Städtebau und Landesplanung Kaiserstr. 12 76131 Karlsruhe	wilske@isl.uni-karlsruhe.de
Wolter, Katrin	Dipl.-Geogr., Regionalplanerin Landkreis Holzminden Amt für Planung, Naturschutz und Bau- aufsicht Postfach 1353 37593 Holzminden	kwwolter@aol-com
Zimmermann, Horst	o.Prof.(em.) Dr. Dr. h.c. Präsident der ARL	horst.zimmermann@debitel.net

3. Das Junge Forum 2003 im Bild¹

3.1 Das Vorbereitungsteam



Thorsten Wiechmann



Stephan Löb



Oliver Fuchs



Katrin Wolter



Corinna Clemens

¹ Fotos: Volker Wille

3.2 Die Referenten



Axel Priebs



Horst Zimmermann



E.-Jürgen Flöthmann



Stefan Siedentop



v.l.n.r. Stephan Löb, Astrid Malkus-Wittenberg,
Jürgen Niebuhr-Ette



v.l.n.r. Lothar Höfs, Rainer
Schlautmann, Simone Strähle



Burkhard Uhlig

3.3 Das Plenum



3.4 Die Arbeitsgruppen



3.5 Schnappschüsse



Diskussionsgruppe

Exkursion



Einer
für
alle....



Alle
für
eines....



4. Bisher erschienene Veröffentlichungen

a) des Jungen Forums

- 1999 Zukunft von Räumen - Räume mit Zukunft?
Arbeitsmaterial Nr. 261, Hannover 1999, 135 S.
ISBN 3-88838-661-6
- 2000 Cities: Engines in Rural Development?
Arbeitsmaterial Nr. 268, Hannover 1999, 84 S.
ISBN 3-88838-668-3
- 2001 Wohin steuert die Raumplanung?
Arbeitsmaterial Nr. 283, Hannover 2000, 61 S.
ISBN 3-88838-683-7
- 2002 Thesen im Internet: Planung in 'Euroland' - Umgang mit Grenzen
- 2003 Planung und Migration.
Arbeitsmaterial Nr. 307, Hannover 2004, 196 S.
ISBN 3-88838-307-2

b) zum Forschungsschwerpunkt

"Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels"

- Teil 1 Schrumpfung - Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in
Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen.
Arbeitsmaterial Nr. 303, Hannover 2003, 154 S.
ISBN 3-88838-303-X
- Teil 2 Planung und Migration.
Arbeitsmaterial Nr. 307, Hannover 2004, 196 S.
ISBN 3-88838-307-2
- Teil 3 Rückläufige Bevölkerung
(in Vorbereitung)
ISBN 3-88838-310-2
- Teil 4 Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung
in Deutschland / Nicht-demographische Einflussfaktoren der Regional-
entwicklung in Deutschland
(in Vorbereitung)
ISBN 3-88838-312-9

Das Junge Forum der ARL besteht seit 1998 und befasst sich mit aktuellen Themen, die von einem Team ausgearbeitet und im Rahmen einer Tagung unter Beteiligung von interessiertem Nachwuchs aus Praxis und Wissenschaft behandelt werden. In der gegenwärtigen Situation stellen sich insbesondere Fragen zur strukturellen Veränderung im Bevölkerungsaufbau unter den Stichworten Ageing, Wanderungsströme und nach den Folgen für die räumliche Entwicklung.

Neben allgemeinen Einführungen von Experten werden auf die gestellten Fragen in drei Arbeitsgruppen Antworten gegeben: 1. Leitbilder und Zielvorstellungen für schrumpfende und wachsende Regionen, 2. Integration von Migrantinnen und Migranten im Zuwanderungsland Deutschland: Zukünftiger Handlungsbedarf aus der Sicht der Planung und 3. Planerischer Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung. Der Forumsbericht fügt sich mit seiner Thematik in den derzeitigen Forschungsschwerpunkt der ARL „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ ein.

The ARL Junges Forum (Young Planners' Forum) was established in 1998. The Forum explores contemporary issues which are selected and prepared by a team. These issues are then considered within the framework of a conference attended by young planners from both practical and academic backgrounds. Of particular relevance today are the questions raised by changes in population structure, especially in relation to ageing, migration flows and the implications for spatial development.

In addition to general introductions by experts, possible answers to the questions raised are considered by three working groups: 1. Perspectives and objectives for declining and growing regions; 2. Integration of migrants in Germany, Land of Immigration: future priorities for action from the planning standpoint; and 3. How planning can deal with depopulation and demographic decline. The subject matter of this Forum Report complements ARL's current research focus: 'Spatial consequences of demographic change'.